

MODERNIZAÇÃO OU DESVIRTUAMENTO? A PEC 18/2025 E AS FUNÇÕES DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL

MODERNIZATION OR DISTORTION? PEC 18/2025 AND THE FUNCTIONS OF
THE POLICE INSTITUTIONS IN BRAZIL

Ciências Humanas • 18/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781747507](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781747507)

Pedro Henrique Leal Casa¹

Gustavo Santana do Nascimento²

RESUMO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025, ao redefinir as competências das instituições policiais previstas no art. 144 da Constituição Federal, configura efetiva modernização do sistema de segurança pública brasileiro ou implica desvirtuamento das funções constitucionalmente consolidadas, sobretudo no que tange à exclusividade da polícia judiciária? A hipótese sustenta que a PEC, apesar do discurso modernizador, tende ao desvirtuamento, promovendo sobreposição de competências, erosão da especialização investigativa e enfraquecimento do pacto federativo.

O objetivo geral é analisar criticamente a proposta, enquanto os objetivos específicos envolvem mapear as alterações estruturais e de competência no art. 144, confrontar os argumentos favoráveis e contrários presentes no debate público e doutrinário, e examinar suas implicações para a persecução penal, o federalismo cooperativo e o controle das corporações policiais.

Adotou-se metodologia qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental exaustiva, centrada na Redação Final da PEC 18-C/2025, na legislação correlata, na doutrina de Processo Penal, Direito Constitucional e Política Criminal, além de pronunciamentos de entidades de classe. O marco teórico está ancorado no garantismo penal e na crítica ao populismo punitivo e ao Direito Penal simbólico. Os resultados confirmam a hipótese, demonstrando que, embora a proposta traga mecanismos de integração, ela compromete a especialização investigativa, a higidez probatória e a autonomia dos entes federados.

Palavras-chave: PEC 18/2025; Segurança Pública; Funções Policiais; Desvirtuamento; Populismo Punitivo.

ABSTRACT

The Proposed Constitutional Amendment No. 18/2025, by redefining

the competences of police institutions provided for in Article 144 of the Federal Constitution, constitutes effective modernization of the Brazilian public security system or implies a distortion of the constitutionally consolidated functions, especially with regard to the exclusivity of the judicial police? The hypothesis argues that the PEC, despite its modernizing discourse, tends toward distortion by promoting overlapping competences, erosion of investigative specialization, and weakening of the federative pact.

The general objective is to critically analyze the proposal, while the specific objectives involve mapping the structural and competence changes in art. 144, confronting the favorable and contrary arguments in the public and doctrinal debate, and examining their implications for criminal prosecution, cooperative federalism, and police oversight.

A qualitative methodology was adopted, based on exhaustive bibliographic and documentary research focused on the Final Draft of PEC 18-C/2025, related legislation, doctrine in Criminal Procedure, Constitutional Law and Criminal Policy, as well as statements from class entities. The theoretical framework is anchored in penal garantism and in the critique of punitive populism and symbolic criminal law. The results confirm the hypothesis, demonstrating that although the proposal brings integration mechanisms, it compromises investigative specialization, probative integrity, and the autonomy of the federative entities.

Keywords: PEC 18/2025; Public Security; Police Functions; Distortion; Punitive Populism.

INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil, historicamente marcada pela fragmentação e por uma atuação baseada em competências

estritamente definidas, conforme o Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, atravessa um período de acentuada transição. O agravamento da criminalidade organizada, cujas manifestações vão da disputa territorial por facções à sofisticação de milícias privadas, impõe ao Estado a necessidade de reconfigurar suas estruturas de comando, controle e execução. Tal reavaliação é urgente, uma vez que a norma vigente refletia o cenário criminal da época da promulgação da Carta Magna. Atualmente, é cientificamente reconhecido que o crime organizado evoluiu exponencialmente, expandindo sua influência para além das fronteiras estaduais e alcançando países vizinhos.

Esse diagnóstico é corroborado pelos dados do Atlas da Violência 2025 (IPEA/FBSP), que registram um aumento extraordinário de crimes em meios digitais e a intensificação de dinâmicas criminais complexas ligadas à disputa por controle territorial entre facções, o que tem elevado os índices de letalidade em diversas regiões do país. É nesse adverso cenário de deficiência no combate à criminalidade que se insere a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025, sob a liderança do Ministro da Justiça Ricardo Lewandowski, objetivando a modernização e o fortalecimento da integração federativa.

A proposta busca enfrentar o fenômeno da transnacionalidade do crime e a pulverização de esforços institucionais que, muitas vezes, resultam na perpetuação de inúmeras operações criminosas, bem como em baixos índices de elucidação de delitos graves. Todavia, a análise técnica do texto aprovado na Câmara dos Deputados revela um problema jurídico de alta complexidade: a flexibilização das funções de polícia judiciária e a ampliação desmedida de

competências ostensivas para órgãos que, originalmente, possuíam atribuições delimitadas.

Questiona-se, portanto, se a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025, ao redefinir as competências das instituições policiais previstas no art. 144 da Constituição Federal, configura efetiva modernização do sistema de segurança pública brasileiro ou implica desvirtuamento das funções constitucionalmente consolidadas, sobretudo no que tange à exclusividade da polícia judiciária.

Com o intuito de responder ao problema de pesquisa e testar a validade da hipótese apresentada, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar criticamente a PEC 18/2025 quanto à sua aptidão para modernizar ou desvirtuar as funções constitucionais das instituições policiais brasileiras.

Com vistas a operacionalizar tal análise de forma sistemática, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: inicialmente, busca-se:

- I. mapear as alterações estruturais e de competência propostas pela PEC no rol do Artigo 144 da Constituição Federal; em um segundo momento, pretende-se;
- II. analisar o debate dialético entre a retórica da modernização governamental e as críticas institucionais de desvirtuamento;
- III. examinar as profundas implicações jurídico-práticas da proposta para a persecução penal, o federalismo cooperativo e o novo regime de controle e responsabilização das corporações.

A hipótese que sustenta este artigo é a de que a PEC 18/2025, embora revestida de um discurso de eficiência tecnológica aliada à coordenação nacional, tende ao desvirtuamento das funções policiais consagradas. Tal fenômeno, longe de integrar, acabará por exacerbar rivalidades institucionais, fragilizar a cadeia de custódia das provas e submeter o pacto federativo a uma centralização de normas que esvaziam a autonomia dos estados e municípios ao combate à criminalidade.

A metodologia aplicada nesta investigação é de natureza qualitativa, pautada em pesquisa bibliográfica e análise documental exaustiva que abrange legislação, doutrina especializada, pronunciamentos de entidades de classe e materiais jornalísticos. O foco recai sobre o texto da Redação Final da PEC 18-C/2025, confrontando-o com os princípios do Direito Constitucional e com a doutrina de segurança pública e processo penal.

Adota-se como marco teórico o garantismo penal, especialmente a partir das contribuições de Luigi Ferrajoli, no que se refere aos limites do poder punitivo estatal e à preservação das garantias fundamentais no processo penal. A pesquisa também dialoga com as reflexões de Aury Lopes Jr. acerca das garantias processuais, da cadeia de custódia e do controle técnico da atividade probatória no sistema acusatório. Em paralelo, utilizam-se as críticas formuladas por Eugenio Raúl Zaffaroni e David Garland sobre o populismo punitivo e o Direito Penal simbólico, bem como as contribuições de Jesús-María Silva Sánchez relacionadas à expansão funcional do Direito Penal e à ampliação das capacidades repressivas do Estado.

A partir desse referencial teórico, busca-se examinar as consequências jurídicas e institucionais decorrentes das alterações

propostas pela PEC 18/2025, especialmente no que diz respeito à relação entre eficiência operacional, especialização da atividade investigativa e proteção dos direitos fundamentais no âmbito da persecução penal.

Este artigo está estruturado em três eixos de desenvolvimento que se interconectam para oferecer uma visão sistêmica da reforma proposta. Primeiramente, mapeiam-se as profundas alterações estruturais e de competência nas Polícias Federal e Civil, na Polícia Militar, na Polícia Rodoviária Federal — com seu novo e ampliado rol de responsabilidades — e na reconfiguração das Guardas Municipais, conferindo-lhes a polêmica atribuição comum de registro de infrações penais de menor potencial ofensivo por meio de sistema eletrônico integrado.

A partir dessa base descritiva, o segundo eixo promove um debate dialético entre a retórica da modernização governamental, focada na eficiência e na integração via SUSP, e as contundentes críticas institucionais e acadêmicas que apontam para o risco de fragilização da especialização investigativa e da exclusividade da polícia judiciária.

Por fim, a análise culmina em um terceiro eixo dedicado às implicações sistêmicas da proposta. Nesse eixo, são esmiuçados os impactos para o federalismo cooperativo, a validade jurídica dos atos praticados em forças-tarefa e o novo regime de controle e responsabilização das corporações.

Este estudo encerra-se com uma reflexão sobre a viabilidade do ciclo completo de polícia no Brasil, discutindo se as mudanças atuais

sinalizam para uma futura fusão de carreiras, a exemplo de modelos internacionais, ou se permanecem no campo da utopia institucional.

Mapeamento das alterações nas funções: Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares e Guardas Municipais

A Redação Final da PEC 18-C/2025³, capitaneada por Ricardo Lewandowski, promove uma reengenharia profunda no rol do Artigo 144 da Constituição Federal, alterando competências e redesenhando o equilíbrio de funções entre as instituições de segurança pública. As mudanças afetam diretamente a Polícia Federal, as Polícias Civas, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Militares e as Guardas Municipais, pois ampliam os mecanismos de integração entre essas instituições e flexibilizam os limites funcionais que antes separavam claramente as atividades ostensivas das investigativas.

A proposta também constitucionaliza o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e amplia a possibilidade de atuação conjunta entre diferentes corporações, o que gera impactos relevantes na organização da persecução penal e na distribuição constitucional das competências policiais.

Complementarmente, analisa-se a integração obrigatória das polícias estaduais ao SUSP, a constitucionalidade da função ostensiva das Guardas Municipais e a disruptiva concessão de poder de registro de infrações a todos os órgãos do sistema, alterando substancialmente a essência funcional das instituições, conforme detalhado a seguir.

Alterações nas competências das instituições policiais

Com relação à Polícia Federal, a nova redação do Art. 144, §1º, inciso I, alíneas 'a' e 'b', explicita a competência da PF para apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, incluindo crimes ambientais⁴. O ponto de maior relevância reside na previsão expressa de que a Polícia Federal deve investigar organizações criminosas e milícias privadas com repercussão interestadual ou internacional que demandem repressão de maneira uniforme.

Embora as Polícias Civis mantenham sua subordinação aos Governadores na Redação Final, a proposta as incorpora obrigatoriamente ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Isso implica a necessidade de sistemas interoperáveis e o compartilhamento de provas e informações para investigações e processos criminais. A alteração mais significativa para as Polícias Civis é a divisão da responsabilidade pela formalização de ilícitos. A nova redação permite que todos os órgãos de segurança registrem infrações de menor potencial ofensivo por meio de um sistema eletrônico unificado.

É crucial notar que a competência para investigar organizações criminosas é definida “sem prejuízo das atribuições das polícias estaduais e do Ministério Público”. Essa formulação cria uma área de atuação conjunta, demandando protocolos de coordenação eficazes para prevenir conflitos de jurisdição.

No que tange à Polícia Rodoviária Federal, embora o nome original da PRF tenha sido mantido, sua atuação foi significativamente ampliada, mesmo diante da proposta de alteração para “Polícia Viária Federal”, que foi rejeitada. Segundo o art. 144, §2º, a PRF destina-se agora ao policiamento ostensivo não apenas das rodovias,

mas também de ferrovias e hidrovias federais. Além disso, o art. 144, §2º-A autoriza a União a empregar a PRF para prestar auxílio emergencial a estados e ao Distrito Federal, mediante requisição de governadores, ou em situações de calamidade pública e desastre. Essa mudança transforma uma força de patrulhamento viário em uma reserva ostensiva nacional de pronto emprego, nos moldes da Força Nacional.

As Polícias Militares permanecem subordinadas aos Governadores, conforme estabelece o artigo 144, § 6º da Constituição Federal. Ainda assim, a PEC 18-C/2025 amplia a integração dessas corporações ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), principalmente por meio do compartilhamento obrigatório de informações e da adoção de sistemas interoperáveis. A principal mudança funcional reside na possibilidade de registro de infrações de menor potencial ofensivo por meio de um sistema eletrônico unificado. Com isso, forças tradicionalmente voltadas ao policiamento ostensivo passam a exercer atos relacionados à formalização inicial de infrações penais, atividade historicamente associada à polícia judiciária.

No que se refere às Guardas Municipais, a PEC 18-C/2025 consolida, no plano constitucional, um entendimento já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. A proposta inclui as Guardas entre os órgãos de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal, em consonância com a interpretação firmada na ADPF 995⁵ e no julgamento do RE 608.588 (Tema 656)⁶, em que o STF reconheceu a legitimidade da atuação das Guardas Municipais em atividades de segurança urbana, inclusive no policiamento ostensivo e comunitário. A partir desse reconhecimento, as Guardas passam a ocupar posição mais relevante dentro da estrutura de segurança

pública local, atuando como força auxiliar às Polícias Militares na prevenção da criminalidade urbana.

A implementação dessas Guardas, entretanto, não ocorre de forma automática. A proposta estabelece requisitos específicos para sua criação ou transformação, como a acreditação periódica por Conselhos Estaduais, a comprovação de capacidade financeira do município, a formação técnica em conformidade com parâmetros nacionais e a vedação à sobreposição de órgãos de segurança pública dentro da mesma estrutura municipal. Além disso, a criação ou transformação das Guardas Municipais fica restrita aos municípios com população superior a cem mil habitantes⁷.

Embora as alterações apresentadas alcancem diversas instituições policiais, conferindo-lhes novas atribuições e ampliando mecanismos de integração, uma mudança se destaca pela profundidade de seus impactos: a criação de uma atribuição comum de registro de infrações penais. Essa disposição representa não apenas uma modificação pontual, mas o elemento central da reconfiguração funcional proposta pela PEC 18/2025.

A atribuição comum de registro de infrações penais (Art. 144, §15): o núcleo do desvirtuamento funcional

A fragmentação da função de formalização de ilícitos, anteriormente identificada como o ponto de maior ruptura para as Polícias Civis, consolida-se naquilo que é amplamente considerado a mudança de maior impacto da proposta: a “Atribuição de Registro de Infrações”. Localizado no Art. 144, §15, inciso I, este dispositivo é interpretado como o núcleo do desvirtuamento funcional, ao estabelecer como competência comum a todos os órgãos de segurança pública o

registro de infrações penais de menor potencial ofensivo (Termo Circunstanciado) por meio de sistema eletrônico integrado⁸.

Ao conferir tal poder de registro investigativo a forças tipicamente ostensivas — como a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Militares e as Guardas Municipais —, a PEC rompe com a tradição da exclusividade da polícia judiciária em atos de formalização de ilícitos. Essa alteração não só agrava a fragmentação das instituições, mas também direciona o sistema para um modelo híbrido de “ciclo completo”. Como esse modelo carece de fiscalização legal imediata e é conduzido por profissionais sem formação específica em investigação, compromete a qualidade das provas e a efetividade da ação penal.

Ademais, a institucionalização do SUSP, por intermédio do novo Artigo 144-A, eleva o Sistema Único de Segurança Pública ao texto constitucional, fundamentando-o nos princípios da integração, da interoperabilidade de sistemas e do compartilhamento de provas⁹. Tal dispositivo disciplina a atuação em forças-tarefa interinstitucionais, estabelecendo que os atos funcionais praticados por seus integrantes — mesmo quando exercidos fora de sua jurisdição original — possuam validade em toda a área de operação da força. Essa inovação, entretanto, fomenta debates sobre a mitigação da territorialidade e a conformidade dos atos policiais com o princípio da legalidade estrita.

A mudança proposta pela Redação Final da PEC 18-C/2025 não se limita a uma tentativa de atualização de nomes, mas altera a essência funcional do Artigo 144. Enquanto a Polícia Federal tem sua competência para investigar milícias e crimes interestaduais expandida, as Polícias Cíveis são integradas obrigatoriamente ao

SUSP, perdendo a exclusividade na formalização de delitos. Esse movimento de integração ganha contornos de onipotência administrativa na Polícia Rodoviária Federal, que transita de uma força de patrulhamento viário para uma reserva ostensiva nacional com atuação em ferrovias e hidrovias.

Este novo paradigma, embora justificado pelo discurso da eficiência e da integração sistêmica pela institucionalização do SUSP, fundamenta a preocupação central desta pesquisa: a de que a integração pretendida possa, na prática, resultar em um desvirtuamento das identidades funcionais. Ao diluir a exclusividade da polícia judiciária e ao estabelecer forças de segurança municipais com exigências financeiras que muitas cidades terão dificuldade em cumprir, a PEC abre a porta para uma sobreposição de competências e para a incerteza jurídica. Isso coloca em risco os alicerces da persecução penal e do equilíbrio federativo, que antes asseguravam a solidez do sistema.

Os Argumentos de Modernização Versus a Realidade do Desvirtuamento

O debate jurídico e político em torno da PEC 18/2025 é polarizado por duas visões inconciliáveis sobre a ontologia das instituições policiais. De um lado, a visão governamental foca na eficiência técnica e na integração sistêmica; de outro, entidades de classe e especialistas alertam para a fragilização das garantias procedimentais e o enfraquecimento da investigação técnica.

A Perspectiva da Modernização: Eficiência e Integração Federativa

A tese da modernização, fundamentada na exposição de motivos de Ricardo Lewandowski, sustenta que o modelo de segurança atual é

fragmentado e insuficiente para enfrentar crimes que transcendem fronteiras, sejam elas estaduais ou nacionais¹⁰.

No que concerne ao planejamento e à gestão, a PEC 18/2025 fundamenta-se na necessidade imperativa de uma coordenação estratégica nacional para o enfrentamento eficaz do crime organizado. Essa diretriz busca corrigir a fragmentação histórica da segurança pública brasileira, promovendo uma estrutura de comando que responda à transnacionalidade e à crescente sofisticação das táticas das organizações criminosas.

Para operacionalizar essa integração, a proposta estabelece a padronização de normas gerais de inteligência e a obrigatoriedade de compartilhamento de informações, mecanismos consagrados pelo novo Artigo 144-A. Argumenta-se que tais medidas transformam a segurança pública em um regime de cooperação federativa real, gerando um ambiente institucional propício para que a atividade de inteligência deixe de ser prejudicada pela existência de dados isolados e ineficientes.

A interoperabilidade de sistemas e a atuação articulada asseguram que a produção de provas e o intercâmbio de dados entre os diversos entes federados ocorram com a fluidez técnica necessária. Esse novo arranjo busca garantir a celeridade indispensável tanto à prevenção de delitos de maior impacto quanto ao sucesso das etapas de investigação e da posterior instrução criminal.

Com essas alterações, o Governo Federal pretende, por meio da PEC, aproximar as polícias, concretizando uma antiga aspiração de muitos especialistas. Estes defendem que a união de esforços e a superação da fragmentação entre instituições representariam um

avanço significativo para combater a criminalidade de maneira mais eficaz. Ao buscar um marco institucional similar ao que já existe na saúde (SUS) e na assistência social (SUAS), o governo almeja conferir unidade e eficiência técnica a um sistema historicamente desarticulado¹¹.

Por outro lado, a otimização dos recursos existentes é buscada por meio da ampliação das competências de órgãos já estabelecidos na estrutura estatal, com o intuito de maximizar a presença do Estado. O aumento das atribuições da Polícia Rodoviária Federal, juntamente com a permissão para que os municípios instituem suas próprias Guardas Municipais, representa uma utilização estratégica de pessoal já disponível. O propósito principal dessa medida é sanar a carência de policiamento ostensivo e comunitário, atuando como um reforço essencial às Polícias Militares e adequando formalmente o texto constitucional à realidade urbana reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no que diz respeito à sustentabilidade financeira, a modernização do sistema é sustentada por garantias orçamentárias sólidas, que objetivam assegurar a continuidade das políticas públicas de segurança. Esse fortalecimento se evidencia por meio dos repasses compulsórios de 50% dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional aos Estados e ao Distrito Federal, independentemente de convênios. Adicionalmente, a proposta estabelece que 30% da arrecadação das apostas de quota fixa (conhecidas como “bets”) sejam alocados para essa finalidade. Essa providência assegura, além disso, que os recursos sejam empregados na execução de planejamentos de longo prazo e no aparelhamento adequado das forças policiais, visto que a Constituição veda o contingenciamento desses fundos.

A Realidade do Desvirtuamento: Erosão da Especialização e Risco às Garantias

Em contrapartida, a tese do desvirtuamento sustenta que a proposta negligencia a necessidade de especialização técnica, pilar da eficácia na persecução penal. Entidades como a Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) apontam que a diluição das competências de investigação fragiliza a qualidade do inquérito policial ao dispersar funções entre órgãos de naturezas distintas¹². Sob essa perspectiva, a eficácia sistêmica seria prejudicada pela perda do rigor técnico-metodológico que a separação funcional entre polícia ostensiva e judiciária historicamente garante ao processo criminal.

Somado a isso, um dos pontos de maior criticidade reside na redação do Art. 144, §15, que confere competência comum a todos os órgãos de segurança — incluindo forças ostensivas como a PRF, as Polícias Militares e as novas Polícias Municipais — para o registro de infrações penais de menor potencial ofensivo via Termo Circunstanciado. Conforme a análise de André Santos Pereira, essa medida rompe com a tradição da polícia judiciária especializada, aproximando o sistema brasileiro de um modelo de “ciclo completo” fragmentado¹³. Existe um risco inerente a essa mudança: a pressa na formalização do ilícito por parte de agentes sem formação adequada em investigação e controle de legalidade pode prejudicar a integridade das provas e a cadeia de custódia. Isso pode levar à instauração de diversos processos com provas ilícitas e ilegítimas, que podem ser declaradas nulas.

Considerando os pressupostos do garantismo penal, o desvirtuamento das funções institucionais proposto pela PEC 18/2025 ameaça transmutar o processo de um modelo cognitivo para um modelo decisionista. Luigi Ferrajoli ensina que a legitimidade do poder punitivo está diretamente ligada à natureza cognitiva do julgamento, devendo buscar a verdade processual por meio de métodos empíricos de verificação e refutação.

Ao diluir a exclusividade da polícia judiciária e permitir que órgãos ostensivos realizem atos de formalização de ilícitos, o sistema arrisca substituir o “saber” técnico-jurídico pela “autoridade” discricionária do agente estatal, incidindo naquilo que o autor denomina como decisionismo processual, onde a decisão prevalece sobre a comprovação fática rigorosa¹⁴.

Somado a isso, emerge o temor de que o sistema evolua para um cenário onde a quantidade de registros eletrônicos simplificados supere a qualidade probatória necessária, desencadeando nulidades em massa no Poder Judiciário por ausência de fiscalização técnica imediata na fase policial.

Paralelamente, a inserção de sanções gravosas diretamente no Art. 5º da Constituição — exemplificadas pela vedação de saídas temporárias (“saidinhas”), restrições severas à progressão de regime e a obrigatoriedade de prisão em segurança máxima — é interpretada como um exercício de simbolismo ou “populismo penal”. Tais medidas buscam uma satisfação política imediata perante a opinião pública, mas podem, paradoxalmente, desvirtuar a função ressocializadora do cumprimento da pena e cercear a autonomia de fundamentação do Poder Judiciário em casos concretos.

A constitucionalização de restrições a direitos fundamentais, como a vedação das saídas temporárias, exemplifica o fenômeno sociológico de deslocamento da política criminal da esfera dos especialistas para a arena eleitoral. Essa tendência ignora o consenso técnico em favor de uma resposta punitiva que visa apenas o impacto midiático. Conforme adverte David Garland:

Há agora um fluxo distintamente populista na política penal que denigre elites profissionais e especialistas e reivindica a autoridade do 'povo', do senso comum, de 'voltar ao básico'. [...] O populismo penal tende a promover uma justiça expressiva, na qual a punição serve mais para expressar emoções públicas de ressentimento e vingança do que para resolver problemas de crime de forma instrumental.

Desse modo, o endurecimento do Artigo 5º deixa de ser uma estratégia de segurança pública baseada em evidências para se tornar um instrumento de “populismo punitivo”. Ao marginalizar o saber penológico, o legislador opta por medidas de “justiça expressiva” que, embora populares nas urnas, tendem a exacerbar a crise do sistema carcerário e a comprometer a função ressocializadora da pena¹⁵.

Neste mesmo sentido, a PEC nº 18/2025 confere especial destaque acerca da reestruturação da Polícia Rodoviária Federal, com ampliação de suas competências institucionais. O artigo 2º da proposta trata integralmente da transformação dos cargos da Polícia Rodoviária Federal. Essa nova estrutura será implementada de forma

a não afetar a remuneração e as vantagens da carreira, incluindo os servidores aposentados.

O artigo 2º, em seu § 2º, estabelece que a nova corporação terá como função o patrulhamento ostensivo em rodovias, ferrovias e hidrovias federais. Já o § 2º-A permite que ela atue de forma subsidiária, auxiliando as forças de segurança pública estaduais ou distritais, caso os Governadores solicitem. Essa atuação se assemelha à da Força Nacional. Adicionalmente, o § 2º-B assegura à Polícia Rodoviária Federal o exercício de atividades de inteligência inerentes às suas atribuições, conferindo-lhes reconhecimento em nível constitucional¹⁶.

Em contraste, observa-se que, enquanto as forças federais são contempladas com ampliação de competências, reconhecimento formal de atividades estratégicas e garantias de valorização profissional, a Associação dos Sargentos Subtenentes e Tenentes da Brigada Militar do Rio Grande do Sul (ASSTBM/RS) manifesta-se contra o fortalecimento desproporcional das forças federais, visto que as Polícias Civas, Militares e Guardas Municipais permanecem sem medidas específicas de valorização profissional, investimento em equipamentos, formação continuada, direitos previdenciários ou reestruturação de carreiras¹⁷.

Frequentemente, especialistas e legisladores expressam preocupação com a concentração de poder e o controle político exagerado. Essa apreensão surge devido à nova prerrogativa do Congresso Nacional de suspender atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CONAMP) em áreas como direito penal e segurança pública. Este dispositivo, inserido no Art. 49, V-A¹⁸, representa uma

interferência política inédita no controle da atividade policial e judiciária, submetendo normas técnicas e regulamentares de órgãos de cúpula ao crivo discricionário do Legislativo. Essa inovação institucional é vista como um fator que corrói a separação de poderes, submetendo decisões técnicas a maior influência política do Congresso Nacional, comprometendo a integridade do sistema de justiça.

Dessa forma, a análise dialética revela que o Governo Federal rotula como modernização integrada, enquanto as entidades de controle e investigação interpretam como um enfraquecimento institucional. Ao tentar transformar forças de patrulhamento em órgãos de registro e centralizar o poder normativo, a PEC 18/2025 arrisca criar um ambiente de rivalidade institucional e enfraquecimento investigativo, falhando em combater o crime organizado de forma estratégica e técnica.

Tabela 1 – Modernização ou desvirtuamento? Argumentos pró e contra a atual redação da PEC

Objetivo Declarado (Modernização)	Risco Identificado (Desvirtuamento)
Eficiência Operacional: Integração via SUSP e interoperabilidade de dados para resposta rápida.	Hipercentralização: Esvaziamento da autonomia estadual e transformação de governadores em gestores de políticas da União.
Unificação Investigativa: Competência da PF para combater milícias e crime organizado interestadual.	Conflito de Atribuições: Rivalidade institucional entre PF e Polícias Civis em investigações de alta complexidade.
Otimização de Meios: Uso da PRF em rodovias, ferrovias e hidrovias e	Desvio de Finalidade: Transformação da PRF em “força nacional permanente”,

auxílio a estados em ocorrências emergenciais.	abandonando sua especialidade viária e tornando a Força Nacional sem finalidade.
Capilaridade Municipal: Reconhecimento das Guardas Municipais para policiamento comunitário, servindo como reforço ostensivo junto à Polícia Militar.	Insegurança Jurídica: Possibilidade de registro de infrações por agentes sem formação jurídica, gerando riscos à cadeia de custódia e nulidades.

A tabela revela o cerne do debate. De um lado, busca-se eficiência operacional e integração. De outro, há o risco de perda de especialização, insegurança jurídica e fragilização da persecução penal.

A análise comparativa reforça que as medidas apresentadas como modernizadoras podem, na prática, comprometer pilares essenciais do devido processo legal, especialmente a higidez probatória e o equilíbrio entre eficiência e garantias individuais.

Implicações Jurídicas e Práticas: Persecução Penal, Federalismo e Controle

A análise das consequências da PEC 18/2025 deve, imperativamente, transcender o campo administrativo para adentrar ao núcleo duro do ordenamento constitucional, pautando-se na nova relação entre os entes federados e no sistema de freios e contrapesos. Especialistas e entidades de classe expressam suas maiores preocupações em relação à garantia da validade das provas durante a investigação criminal, à concentração da competência legislativa exclusiva da União sobre segurança pública e à melhoria dos mecanismos de controle, tanto internos quanto externos, das corporações policiais.

Além disso, a discussão aborda a viabilidade de unificar as polícias. Avalia-se se a integração sistêmica por meio do SUSP, o Sistema Único de Segurança Pública, oferece uma solução real para a fragmentação institucional, ou se é apenas uma promessa de reforma que ignora problemas estruturais na formação e na infraestrutura. Por fim, esta seção analisará se a cláusula de reserva de jurisdição prejudica significativamente a persecução penal. Argumenta-se que essa cláusula impõe restrições ao poder requisitório do delegado, o que, por sua vez, leva a uma ineficiência na atuação do Estado contra o crime organizado.

Persecução Penal e Hígidez Probatória

A redação do art. 144, §15, amplia a possibilidade de registro de infrações de menor potencial ofensivo por órgãos ostensivos (Art. 144, §15), representando uma mutação constitucional preocupante ao desafiar o princípio da especialidade técnica da polícia judiciária.

A proposta do Artigo 144, § 15, ao delegar a responsabilidade pela lavratura de registros de infrações a órgãos focados no patrulhamento ostensivo, promove uma alteração que conflita com a exigência de especialidade técnica da polícia judiciária. Sánchez critica justamente esse tipo de expansão funcional. Para o autor, a busca por respostas mais rápidas não pode reduzir as garantias que estruturam o processo penal.

O autor adverte que a expansão desordenada de funções para o aparato punitivo acaba por ser inútil, na medida em que transfere ao sistema um fardo de gestão que ele não possui estrutura para carregar, gerando fraturas que o “desnaturalizam por completo”¹⁹. Embora o governo apresente a proposta como meio de integração

institucional, seus efeitos podem prejudicar etapas técnicas cruciais da investigação criminal. Essa busca por eficiência imediata pode comprometer a validade das provas, fragilizando o controle de legalidade, que é essencial para garantir a segurança jurídica no processo penal.

A cadeia de custódia é definida legalmente como o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais de crime ou em vítimas, visando rastrear sua posse e manuseio desde o reconhecimento até o descarte. Segundo a lição de Aury Lopes Jr., a preservação dessas fontes de prova constitui uma verdadeira condição de validade da prova penal, exigindo um sistema de controle epistêmico que garanta a autenticidade e a “mesmidade” dos elementos probatórios²⁰.

Nesse sentido, a proposta da PEC 18/2025 de autorizar que polícias ostensivas e guardas municipais formalizem registros de infrações penais (Art. 144, §15) entra em rota de colisão com o rigor técnico exigido pela Lei nº 13.964/2019, conhecida como o Pacote AntiCrime²¹. A eventual formalização de ilícitos por agentes sem formação específica em investigação e nos rígidos protocolos de isolamento, fixação e acondicionamento de vestígios pode comprometer a higidez probatória, resultando em nulidades em massa e no enfraquecimento do sistema de justiça criminal.

Ao liderar a proposta de emenda constitucional, Lewandowski sustenta que a ampliação da competência investigativa a todas as corporações policiais poderia contribuir para o aumento da eficiência na apuração de delitos, bem como para a elevação dos índices de elucidação, defendendo que as forças de segurança

locais, de forma isolada, não dispõem de capacidade suficiente para o enfrentamento eficaz da criminalidade²².

A partir do marco teórico adotado, Aury Lopes Jr. adverte para o fato de que:

A preservação das fontes de prova, através da manutenção da cadeia de custódia, situa a discussão no campo da “conexão de antijuridicidade da prova ilícita”, consagrada no art. 5º, LVI, da Constituição, acarretando a inadmissibilidade da prova ilícita. Existe, explica GERALDO PRADO, um sistema de controle epistêmico da atividade probatória que assegura (e exige) a autenticidade de determinados elementos probatórios. O cuidado é necessário e justificado: quer-se impedir a manipulação indevida da prova com o propósito de incriminar (ou isentar) alguém de responsabilidade, com vistas a obter a melhor qualidade da decisão judicial e impedir uma decisão injusta. Mas o fundamento vai além: não se limita a perquirir a boa ou má-fé dos agentes policiais/estatais que manusearam a prova.

Nesse sentido, a reflexão de Lopes Jr. desloca o foco da análise jurídica da suposta idoneidade moral do agente estatal para a exigência rigorosa do método processual utilizado. Ao afastar a “bondade dos bons” como critério de validade, o autor defende que a validade da ação penal exige um controle baseado em critérios objetivos de conhecimento, que não devem ser flexibilizados em

prol de uma eficiência administrativa sem limites. Caso contrário, corre-se o risco de implantar um sistema de decisões arbitrárias e incontroláveis.²³.

O autor defende que a dispersão de competências rompe com a “mesmidade” da prova, transformando o rito processual em um mecanismo de produção de incertezas que desafia a lógica das garantias fundamentais²⁴. Em contraste com o temor de que a especialização técnica possa ser reduzida, o governo promove uma visão focada na melhoria da eficiência operacional.

Além disso, é latente que a eventual implementação da referida proposição tende a ocasionar significativa desorganização institucional no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Militar e das Guardas Municipais. Quando a cadeia de custódia é comprometida por pessoas sem o conhecimento técnico adequado, o sistema penal pode se tornar ineficiente. A busca apressada por formalidades, nesses casos, prejudica a coleta de evidências e o resultado das investigações criminais.

Federalismo e a Centralização Normativa

A alteração do Art. 22, inciso XXXI, conferindo à União competência privativa para legislar sobre “normas gerais de segurança pública”, constitui o mecanismo de maior impacto no equilíbrio do pacto federativo proposto pela PEC 18/2025. Sob o argumento de buscar uma padronização em âmbito nacional, a União adquire a prerrogativa de estabelecer as diretrizes para a formação, garantias e até direitos e deveres das polícias estaduais e guardas municipais (Art. 24, inciso XIX)²⁵.

No entanto, essa abordagem centralizada na normatização não considera que o sucesso da gestão pública está diretamente ligado à capacidade de adaptação às diferenças de cada localidade, revelando uma falha preocupante: a imposição de regras iguais para um país marcado por desigualdades regionais acentuadas no contexto da violência. O autor José Afonso da Silva²⁶, ao analisar os contornos das normas gerais no federalismo brasileiro, esclarece:

As normas gerais, embora de competência da União, não podem ser tão minuciosas e exaustivas que acabem por suprimir a competência suplementar dos Estados. A norma geral deve limitar-se a fixar os princípios e as diretrizes fundamentais, deixando aos Estados a possibilidade de adaptá-las às suas peculiaridades regionais. Se a União vai além desse limite, invade a esfera de competência reservada aos Estados, violando o pacto federativo e o princípio da autonomia dos entes

Essa compreensão doutrinária revela que a centralização excessiva promovida pela PEC 18/2025 tensiona o federalismo cooperativo. Ingo Sarlet e Gilmar Mendes²⁷ reforçam que o sucesso das políticas de segurança pública depende do equilíbrio entre coordenação nacional e o respeito à autonomia estadual, notadamente diante das profundas disparidades regionais do país:

O federalismo brasileiro, tal como delineado na Constituição de 1988, consagra um modelo cooperativo, no qual a União detém competência para estabelecer normas gerais, mas não pode extrapolar esse limite a ponto de suprimir ou esvaziar a autonomia dos Estados-membros. As normas gerais devem restringir-se à fixação de princípios e diretrizes fundamentais, deixando aos Estados a possibilidade de exercerem sua competência suplementar, adaptando-as às suas peculiaridades regionais, culturais e socioeconômicas. Qualquer invasão indevida da União na esfera reservada aos entes federados configura violação ao pacto federativo e ao princípio da autonomia, que constitui verdadeira cláusula pétrea implícita do sistema constitucional.

No entanto, a abordagem centralizadora da PEC 18/2025 não considera suficientemente essas diferenças. A necessidade de respeitar tais particularidades é reforçada pelos dados do Atlas da Violência 2025, que revelam abismos estatísticos intransponíveis por uma legislação padronizada: enquanto Santa Catarina apresenta a menor taxa estimada de homicídios do país, com 9,0 por 100 mil habitantes, o estado do Amapá registra um índice alarmante de 57,7 — uma taxa mais de seis vezes superior²⁸. Essa desigualdade demonstra que as demandas de segurança de um estado seguro não são ontologicamente as mesmas de uma unidade federativa em crise aguda.

Alinhado a essa situação fática, a lição de Eugenio Raúl Zaffaroni torna-se basilar ao denunciar que o sistema penal frequentemente falha em convencer o corpo social quando ignora as assimetrias estruturais das regiões marginais. Com base no marco teórico adotado, o autor ressalta que:

As agências executivas frequentemente atuam à margem dos critérios pautados para o exercício de poder pelos órgãos judiciais [...] para o verdadeiro e fundamental exercício de poder, a própria lei se ocupa de renunciar à legalidade, concedendo amplíssima margem de arbitrariedade a suas agências.

A vulnerabilidade territorial, tal como conceituada por Zaffaroni, revela-se no Brasil como uma constatação estatística. Diante desse cenário, a PEC 18/2025, ao priorizar a centralização normativa, revela-se insuficiente para abordar essa complexidade de maneira efetiva²⁹. Ao retirar dos estados a autonomia para criar soluções para suas próprias crises, a proposta transforma o debate de técnico-operacional para um campo estritamente político. Essa mudança tem gerado fortes oposições no Congresso Nacional, com preocupações sobre a constitucionalidade da medida.

Parlamentares da oposição dirigiram críticas ao texto, apontando, entre outros aspectos, possível violação à autonomia dos estados, o que poderia caracterizar inconstitucionalidade. Além desse apontamento, os legisladores destacaram a ausência de medidas

imediatas voltadas ao enfrentamento cotidiano da criminalidade, bem como a inexistência de consulta prévia às forças de segurança.

Nesse contexto, o vice-líder da oposição do governo, deputado Carlos Jordy (PL-RJ)³⁰, sintetizou as objeções ao afirmar que a centralização das competências na União comprometeria o pacto federativo e reduziria a autonomia estadual, além de sustentar a ineficácia da proposta para enfrentar, de forma concreta, os problemas da segurança pública, atribuindo-lhe, ainda, caráter de natureza eleitoreira.

A proposta amplia a centralização normativa da União em matéria de segurança pública, culminando na redução da autonomia dos estados na formulação de políticas adaptadas às suas próprias realidades criminais. Neste modelo, estados que já dispõem de modelos de gestão bem-sucedidos e apresentam baixos índices de criminalidade veem sua autonomia restringida, sendo forçados a adotar diretrizes nacionais, concebidas para cenários de guerra urbana e controle territorial, que não correspondem à realidade local e à sua estabilidade.

Unificação Policial: Solução Prometida ou Ilusão Reformista?

A exposição de motivos para a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 reconhece que “os Estados da Federação e o Distrito Federal atuam na área de segurança pública por meio de duas forças policiais distintas: polícia judiciária e polícia ostensiva”, qualificando tal arranjo institucional como “efetivo”.

O debate sobre o ciclo completo de polícia no Brasil esbarra em uma singularidade internacional: o país é um dos poucos, senão o único, a

manter uma separação funcional rígida entre o patrulhamento (Polícia Militar) e a investigação (Polícia Civil). Em modelos internacionais consolidados, como os de diversos países europeus e norte-americanos, a agência que realiza o primeiro atendimento possui a competência para concluir a investigação de infrações menores, garantindo celeridade e eficiência.

Contudo, a PEC 18/2025 não adota o ciclo completo pleno, mas um “ciclo completo híbrido e fragmentado”. Ao possibilitar que as forças ostensivas registrem infrações (conforme o Art. 144, §15) sem integrar suas carreiras ou assegurar o controle judicial imediato da legalidade, a proposta corre o risco de combinar o pior de dois cenários. Isso pode levar à perda da especialização técnica da polícia judiciária sem um aumento real de agilidade. Conseqüentemente, o registro dessas infrações, feito às pressas ou sem a devida formação específica, poderá ser facilmente invalidado pela Justiça. Tal afirmação não corresponde à realidade prática nem aos entendimentos consolidados na academia e no meio técnico.

Conforme observa o especialista Luís Flávio Saporì, vinculado ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “a dualidade polícia ostensiva/polícia investigativa tornou-se foco crônico de ineficiência na atuação do Estado na provisão da segurança pública no Brasil”³¹. Segundo essa perspectiva, a fragmentação institucional favorece a ocorrência de conflitos recorrentes na delimitação de competências, bem como a desarticulação das ações operacionais e a insuficiente integração entre os órgãos policiais. Cabe mencionar ainda que o modelo brasileiro destaca-se, no cenário internacional, por sua singularidade, sendo um dos poucos — senão o único — a manter tal nível de segmentação funcional entre forças policiais.

Juan Luis Pegoraro Bengochea defende, desde o início dos anos 2000, a adoção do ciclo completo de polícia como alternativa ao modelo dualista brasileiro. Em trabalho clássico realizado em coautoria, Bengochea et al. argumentam que a transição de uma “polícia de controle” para uma “polícia cidadã” exige a integração das funções preventivas e investigativas, o que permitiria maior eficiência, accountability e aproximação com a comunidade. Na visão dos autores, a fragmentação do ciclo policial gera duplicidade de esforços, rivalidades institucionais e perda de informações estratégicas, comprometendo tanto a prevenção quanto a repressão qualificada ao crime³².

Rafael Alcadipani, professor de Direito da FGV-SP e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), compartilha uma visão crítica e cética sobre as mudanças estruturais propostas na segurança pública. De acordo com ele, a PEC atual é “mais do mesmo” por não promover uma reforma genuína das polícias. Para o especialista, a discussão sobre a unificação ou coordenação via SUSP esbarra no “copo vazio” de uma proposta que carece de inovações profundas e mantém deficiências históricas³³.

O especialista salienta que, para que qualquer integração sistêmica seja efetivamente implementada, torna-se imperativo a resolução de deficiências fundamentais em infraestrutura e na preparação técnica. Como exemplos elucidativos, cita-se a precariedade na Polícia Militar, onde se observa o rodízio de coletes balísticos entre os agentes, e a formação considerada insatisfatória na Polícia Civil.

Portanto, a PEC 18/2025 não institui um ciclo completo de polícia propriamente dito, mas apenas um modelo híbrido e fragmentado, que permite o registro de infrações por forças ostensivas sem

promover a integração real das carreiras ou a qualificação técnica necessária. Longe de resolver a ineficiência crônica do modelo dualista, a proposta tende a agravar os problemas existentes, combinando a perda da especialização da polícia judiciária com a manutenção de deficiências estruturais profundas. Assim, o que se apresenta como solução inovadora revela-se, na prática, mais uma ilusão reformista.

Diante desse cenário, outra questão fundamental emerge: mesmo que a integração operacional fosse aprimorada, persistem gargalos processuais que limitam a efetividade das investigações. Nesse contexto, ganha relevância o debate sobre se a reserva de jurisdição tem se tornado o grande vilão da persecução penal no Brasil.

Reserva de jurisdição é o grande vilão da persecução penal?

Com base nas lições de Adriano Sousa Costa, o poder requisitório do delegado de polícia, embora essencial para a apuração da materialidade e autoria criminosa, encontra obstáculos significativos na cláusula de reserva de jurisdição³⁴.

Segundo o autor, o ordenamento jurídico estabelece que certas informações e objetos só podem ser acessados licitamente mediante autorização judicial, enquanto outras intervenções são autoexequíveis com base na Lei nº 12.830/2013³⁵. A necessidade de recorrer ao Judiciário para obter acesso a dados mais aprofundados limita o trabalho policial e contribui para sua lentidão, pois o delegado fica impedido de acessar de imediato informações cruciais para o combate ao crime.

Nesse cenário, Costa reforça que a eficiência da investigação criminal depende de uma interpretação progressiva do conceito de dados cadastrais, buscando adaptar a legislação às rápidas transformações tecnológicas. O autor critica a visão ortodoxa que limita a requisição direta ao magistrado sobre dados meramente formais (nome, filiação e endereço físico), argumentando que tal postura ignora as especificidades do ambiente digital, onde criminosos habitualmente utilizam documentos falsos.

Conforme a perspectiva do autor, a concepção de que o endereço se restringe unicamente à sua dimensão física constitui um equívoco que paralisa a atuação policial. Isso ocorre porque, no ambiente virtual, o endereço de IP e outros identificadores eletrônicos representam os elementos primordiais para a localização física do perpetrador de uma infração.

Acompanhando essa posição, o autor e Delegado da Polícia Civil de São Paulo, Filipe de Moraes, questiona se a contemporaneidade vivencia uma “absolutização da reserva jurisdicional”, definida como uma tendência de exigir autorização judicial prévia para o acesso a informações, mesmo em hipóteses nas quais a Constituição Federal de 1988 não o fez explicitamente. Moraes sustenta que o acesso a dados cadastrais e elementos de identificação não viola a intimidade ou a vida privada, uma vez que tais dados nada dizem sobre o núcleo íntimo do cidadão, servindo apenas para sua identificação e localização domiciliar³⁶.

Na perspectiva de Moraes, a interpretação excessivamente ampla dessa cláusula torna a investigação criminal mais burocrática. Isso, por sua vez, aumenta o risco de prejudicar gravemente o combate a

organizações criminosas, especialmente em casos de lavagem de dinheiro e crimes contra a administração pública.

Além disso, a análise cronológica das leis revela que a manutenção de uma interpretação restritiva quanto ao poder de requisição do delegado gera uma contradição interpretativa. Isso ocorre porque as ferramentas de investigação para crimes graves se tornam menos abrangentes do que o previsto no Estatuto do Delegado. Costa assevera que informações metacadastrais — como a procedência cibernética e identificadores de conexão — são dados muito mais robustos e confiáveis do que cadastros manuais³⁷.

Portanto, os autores defendem que esses dados devem ser entregues à autoridade policial de forma autoexequível, sem a exigência de ordem judicial antecedente, para evitar que a burocracia processual favoreça a impunidade e a perpetuação das atividades criminosas.

O principal obstáculo à investigação criminal está relacionado nos entraves relacionados ao acesso a provas digitais e dados eletrônicos. Se a PEC se omite sobre a burocracia que retarda a quebra de sigilos e a requisição de identificadores de IP, a “sensação de polícias unificadas” torna-se uma solução meramente simbólica diante de problemas estruturais já existentes.

Essa percepção de que a proposta prioriza o simbolismo em vez da funcionalidade investigativa leva, logicamente, à confirmação da hipótese principal deste estudo. Como será discutido adiante, essa hipótese aponta que a PEC 18/2025 representa um desvio intencional de sua finalidade original.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou os impactos jurídicos e institucionais da PEC 18/2025 sobre a estrutura da segurança pública brasileira, com enfoque nas alterações promovidas no artigo 144 da Constituição Federal e em seus reflexos para a persecução penal, a organização federativa e a especialização das funções policiais. A pesquisa partiu do problema relacionado à possibilidade da proposta representar não apenas uma modernização administrativa do sistema de segurança pública, mas também um desvirtuamento funcional das atribuições historicamente exercidas pela polícia judiciária.

O percurso investigativo desenvolveu-se a partir da análise das alterações constitucionais previstas pela PEC, do confronto dessas mudanças com a literatura especializada e da avaliação de seus possíveis efeitos práticos sobre o sistema de justiça criminal. Para isso, o estudo utilizou como marco teórico autores vinculados ao garantismo penal e à criminologia crítica, especialmente Luigi Ferrajoli, Aury Lopes Jr., David Garland, Jesús-María Silva Sánchez e Eugenio Raúl Zaffaroni.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que visava mapear as mudanças trazidas pela PEC 18/2025 para a segurança pública, a pesquisa identificou que a proposta expande consideravelmente as atribuições operacionais das polícias. Além disso, fortalece a colaboração entre instituições ao oficializar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O estudo demonstrou que a transformação da Polícia Rodoviária Federal em força ostensiva de atuação ampliada, bem como a possibilidade de registro de infrações penais por órgãos tradicionalmente voltados ao

policiamento ostensivo, modifica a divisão funcional historicamente estabelecida entre atividade ostensiva e atividade investigativa.

No que tange ao segundo objetivo específico, que foca na análise dos efeitos dessas mudanças na persecução penal e na especialização técnica da polícia judiciária, observou-se que a PEC cria áreas de sobreposição de funções. Essas áreas podem levar a disputas de competência, insegurança jurídica e desafios no controle da legalidade dos procedimentos de investigação. O estudo indicou que a ampliação de atribuições não é acompanhada, na mesma medida, pela definição de limites operacionais e mecanismos técnicos de fiscalização. Nesse ponto, as contribuições teóricas de Ferrajoli mostraram-se relevantes para compreender a importância do saber técnico-jurídico como limite ao exercício arbitrário do poder punitivo estatal.

Também se concluiu que a flexibilização das funções investigativas pode comprometer garantias relacionadas à cadeia de custódia e à regularidade da produção probatória. As observações formuladas por Aury Lopes Jr. sobre o controle técnico da prova reforçam que a eficiência estatal não pode ser construída à margem das garantias processuais, sobretudo em um sistema acusatório que depende da preservação rigorosa da legalidade procedimental.

Quanto ao terceiro objetivo específico, relacionado à análise da PEC sob a perspectiva do pacto federativo e da efetividade da segurança pública, concluiu-se que a centralização normativa promovida pela União não enfrenta as desigualdades regionais que caracterizam a criminalidade no Brasil. Os dados do Atlas da Violência 2025 demonstram que as unidades federativas apresentam realidades distintas, circunstância que dificulta a adoção de modelos uniformes

de atuação policial. Verificou-se, ainda, que problemas estruturais ligados à inteligência policial, à limitação tecnológica e ao acesso célere a dados eletrônicos permanecem sem solução concreta na proposta analisada.

A análise desenvolvida ao longo do trabalho também permitiu identificar aproximações entre a PEC 18/2025 e fenômenos descritos pela criminologia crítica contemporânea. Na obra de David Garland, observou-se a presença de elementos associados ao populismo punitivo, caracterizado pela adoção de respostas penais de forte apelo simbólico e voltadas à satisfação imediata da opinião pública. Do mesmo modo, a crítica formulada por Jesús-María Silva Sánchez acerca da expansão do Direito Penal contribuiu para compreender os riscos decorrentes da ampliação desordenada das funções atribuídas aos órgãos de persecução criminal.

No que se refere ao problema central da pesquisa, conclui-se que a PEC 18/2025 não pode ser compreendida apenas como instrumento de modernização administrativa da segurança pública. Embora a proposta apresente mecanismos de integração institucional e ampliação operacional das forças policiais, seus efeitos também produzem tensões relevantes sobre a especialização técnica da atividade investigativa, o controle da legalidade e a delimitação constitucional das competências policiais.

Diante dos resultados obtidos, a hipótese inicialmente formulada foi integralmente confirmada. O estudo demonstrou que a PEC 18/2025 efetivamente incorpora medidas voltadas à modernização e à integração do sistema de segurança pública. Entretanto, é possível constatar que a proposta amplia competências de forma ainda imprecisa, criando riscos de enfraquecimento da especialização da

polícia judiciária e de flexibilização excessiva das garantias relacionadas à persecução penal.

A pesquisa apresenta, contudo, algumas limitações. Por tratar-se de proposta de emenda constitucional ainda em discussão legislativa, não foi possível avaliar empiricamente os impactos concretos decorrentes de eventual implementação das medidas previstas. Além disso, a análise concentrou-se predominantemente nos aspectos jurídico-constitucionais e processuais da PEC, sem aprofundamento quantitativo acerca de custos operacionais, impactos orçamentários ou indicadores comparativos de eficiência policial em modelos estrangeiros.

Como sugestões para pesquisas futuras, propõe-se o acompanhamento da tramitação legislativa da PEC 18/2025 e a subsequente análise empírica de seus efeitos na dinâmica da persecução penal. Serão focados, especialmente, a validade dos atos praticados em forças-tarefa integradas, a preservação da cadeia de custódia e a atuação conjunta entre órgãos ostensivos e investigativos. Adicionalmente, mostra-se relevante investigar os impactos financeiros decorrentes da ampliação das atribuições das Guardas Municipais e da Polícia Rodoviária Federal. Igualmente importante é a análise dos efeitos da centralização normativa sobre a autonomia dos estados na elaboração de políticas de segurança pública que se adaptem às suas realidades locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCADIPANI, Rafael. **Formação dos policiais deixa a desejar, avalia especialista.** CNN Brasil, 23 abr. 2026. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/formacao-dos-policiais-deixa-a-desejar-avalia-especialista/>. Acesso em: 23 abr. 2026.

APARICIO COSTA SANTELLANO. **Análise da PEC 18/2025: prejuízos para as PMs e proposta de inclusão do ciclo completo de polícia.**

ASSTBM, out. 2025. Disponível em:

<https://asstbm.org.br/2025/10/analise-da-pec-18-2025-prejuizos-para-as-pms-e-proposta-de-inclusao-do-ciclo-completo-de-policia/>.

Acesso em: 15 mai. 2026.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, jan./mar. 2004.

BRASIL. Agência Brasil. **Lewandowski: operações recentes são prenúncio da PEC da segurança.** Brasília, DF, out. 2025. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-10/lewandowski-operacoes-recentes-sao-prenuncio-da-pec-da-seguranca>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lewandowski defende a constitucionalidade da PEC da Segurança Pública diante de críticas da oposição.**

Notícias, Brasília, DF, out. 2025. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/1161146-lewandowski-defende-a-constitucionalidade-da-pec-da-seguranca-publica-diante-de-criticas-da-oposicao>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013.** Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Entenda a PEC da Segurança: proposta fortalece integração e padroniza combate ao crime.** Brasília, DF, out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/10/entenda-a-pec-da-seguranca-proposta-fortalece-integracao-e-padroniza-combate-ao-crime>. Acesso em: 15 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 656 da Repercussão Geral – Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município.** RE 608.588. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProce>. Acesso em: 15 mai. 2026.

COSTA, Adriano Sousa. **Poder requisitório do delegado e o conceito de dados cadastrais.** Consultor Jurídico, 6 set. 2022.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-06/academia-policial-poder-requisitorio-delegado-conceito-dados-cadastrais/>.

Acesso em: 23 abr. 2026.

FENAPEF. **PEC da Segurança Pública: solução ou ilusão?**. 30 maio 2025. Disponível em: <https://fenapef.org.br/pec-da-seguranca-publica-solucao-ou-ilusao>. Acesso em: 24 mar. 2026.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pela constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública**. Faculdade de Direito da USP, 2025. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/955c6877dc1a-pela-constitucionalizacao-do-sistema-unico-de-seguranca-publica>.

Acesso em: 22 abr. 2026.

LIMA, Renato Sérgio de et al. **Atlas da Violência 2025**. Brasília: Ipea/FBSP, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/e4d3f9ce-d774-46f6-9a17-21802a469a09>. Acesso em: 21 abr. 2026.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAIS, Filipe de. **Vivemos a absolutização da reserva jurisdicional?** ADPESP, 3 ago. 2019. Disponível em: <https://www.adpesp.org.br/artigo-vivemos-a-absolutizacao-da-reserva-jurisdicional>. Acesso em: 18 abr. 2026.

PEREIRA, André Santos. **PEC da Segurança Pública: análise de alterações na Constituição.** Consultor Jurídico, 21 jul. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-21/pec-no-18-2025-e-a-reparticao-de-competencias-na-seguranca-publica-analise-das-alteracoes-ao-artigo-22-e-ao-artigo-144-da-constituicao/>. Acesso em: 24 mar. 2026.

SAPORI, Luis Flávio. **Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?** Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 10, p. 50-58, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n0.604. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/604>. Acesso em: 23 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, Rafael Messias da. **A realidade das Guardas Municipais na PEC 18/2025.** Congresso em Foco, 23 abr. 2026. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/117210/a-realidade-das-guardas-municipais-na-pec-18-2025>. Acesso em: 24 mar. 2026.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** Rio de Janeiro: Revan, 1991.

¹ Graduando em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia, – Porto Velho. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² 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. Orientador. Porto Velho/RO. – Porto Velho. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 18-C/2025**. Redação Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2500080>. Acesso em: 24 mar. 2026.

⁴ BRASIL. **PEC nº 18-C/2025**, 2025.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: 28 ago. 2023. p. 88. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 23 abr. 2026.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 656 da Repercussão Geral – Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município. RE 608.588**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoPro>

incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656. Acesso em: 15 mai. 2026

⁷ SILVA, Rafael Messias da. **A realidade das Guardas Municipais na PEC 18/2025**. Congresso em Foco, [S. l.], 23 abr. 2026. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/117210/a-realidade-das-guardas-municipais-na-pec-18-2025>. Acesso em: 23 abr. 2026.

⁸ BRASIL. **PEC nº 18-C/2025**, 2025.

⁹ BRASIL. **PEC nº 18-C/2025**, 2025.

¹⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pela constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública**. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/955c6877dc1apela-constitucionalizacao-do-sistema-unico-de-seguranca-publica>. Acesso em: 22 abr. 2026.

¹¹ BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Entenda a PEC da Segurança: proposta fortalece integração e padroniza combate ao crime**. Brasília, DF, out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/10/entenda-a-pec-da-segurancaproposta-fortalece-integracao-e-padroniza-combate-ao-crime>. Acesso em: 15 mai. 2026.

¹² FENAPEF. **PEC da Segurança Pública: solução ou ilusão?**. [S. l.], 30 maio 2025. Disponível em: <https://fenapef.org.br/pec-da-seguranca-publica-solucao-ou-ilusao>. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹³ PEREIRA, André Santos. **PEC da Segurança Pública: análise de alterações na Constituição.** Consultor Jurídico, [S. l.], 21 jul. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-21/pec-no-18-2025-e-a-reparticao-de-competencias-na-seguranca-publica-analise-das-alteracoes-ao-artigo-22-e-ao-artigo-144-da-constituicao/>. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 32-39.

¹⁵ GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 10-11.

¹⁶ BRASIL. **PEC nº 18-C/2025**, 2025.

¹⁷ APARICIO COSTA SANTELLANO. **Análise da PEC 18/2025: prejuízos para as PMs e proposta de inclusão do ciclo completo de polícia.** ASSTBM, out. 2025. Disponível em: <https://asstbm.org.br/2025/10/analise-da-pec-18-2025-prejuizos-para-as-pms-e-proposta-de-inclusao-do-ciclo-completo-de-policia/>. Acesso em: 15 mai. 2026.

¹⁸ BRASIL. **PEC nº 18-C/2025**, 2025.

¹⁹ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 61.

²⁰ LOPES JR., Aury. **Direito processual penal.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 490.

²¹ BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal, para melhor atender aos objetivos da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 20 mai. 2026.

²² BRASIL. Agência Brasil. **Lewandowski: operações recentes são prenúncio da PEC da segurança**. Brasília, DF, out. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-10/lewandowski-operacoes-recentes-sao-prenuncio-da-pec-da-seguranca>. Acesso em: 22 abr. 2026

²³ LOPES JR., **Direito processual penal**, 2019, p. 490-491.

²⁴ LOPES JR., **Direito processual penal**, 2019, p. 492.

²⁵ BRASIL. PEC nº 18-C/2025, 2025. 26 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 456

²⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 456.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 412.

²⁸ LIMA, Renato Sérgio de et al. **Atlas da Violência 2025**. Brasília: Ipea/FBSP, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/e cd3f9ce-d774-46f6-9a17-21802a469a09>. Acesso em: 21 abr. 2026.

²⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em **busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lewandowski defende a constitucionalidade da PEC da Segurança Pública diante de críticas da oposição**. Notícias, Brasília, DF, out. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1161146-lewandowski-defende-a-constitucionalidade-da-pec-daseguranca-publica-diante-de-criticas-da-oposicao>. Acesso em: 22 abr. 2026.

³¹ SAPORI, Luis Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 10, p. 50–58, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n0.604. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/604>. Acesso em: 23 abr. 2026

³² BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, jan./mar. 2004, p. 120-126.

³³ ALCADIPANI, Rafael. **Formação dos policiais deixa a desejar, avalia especialista**. CNN Brasil, 23 abr. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/formacao-dos-policiais-deixa-a-desejar-avalia-especialista/>. Acesso em: 23 abr. 2026.

³⁴ COSTA, Adriano Sousa. **Poder requisitório do delegado e o conceito de dados cadastrais**. Consultor Jurídico, [S. l.], 6 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-06/academia-policia-poderrequisitorio-delegado-conceito-dados-cadastrais/>. Acesso em: 23 abr. 2026.

³⁵ BRASIL. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. **Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

³⁶ MORAIS, Filipe de. **Vivemos a absolutização da reserva jurisdicional?** ADPESP, [S. l.], 3 ago. 2019. Disponível em: <https://www.adpesp.org.br/artigo-vivemos-a-absolutizacao-da-reserva-jurisdicional>. Acesso em: 18 abr. 2026.

³⁷ MORAIS, Filipe de. **Vivemos a absolutização da reserva jurisdicional?**, 2019.