



OS DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOB O FOCO DA CAPACIDADE INTEGRATIVA DAS FORÇAS DE POLÍCIA

Guilherme Ruth Katerberg

E-mail: guikaterberg@gmail.com

Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil.

Vinícius Hoffmann Laurindo Sousa

E-mail: vinicius.hoffmann07@gmail.com

Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil.

Christiane Cruvinel Queiroz
Professora orientadora

E-mail: christianequeiroz75@gmail.com

Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - Paraná, Brasil.

Professora no curso de Direito da Universidade Cesumar - Ponta Grossa – Paraná, Brasil.

Resumo: O artigo tem como objetivo investigar os desafios impostos à implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em razão do modelo de policiamento atualmente adotado no Brasil, caracterizado por ser bipartido, de ciclo incompleto e descentralizado. A pesquisa busca apresentar uma alternativa viável ao modelo em vigor, partindo da compreensão de suas limitações estruturais. Por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental da legislação em vigor, o trabalho se debruça sobre a problemática originada a partir do desenho policial estabelecido na Constituição Federal de 1988 e dos objetivos traçados pela Lei n.º 13.675/2018 que instituiu o SUSP. O artigo estrutura-se na abordagem inicial do desenho da segurança pública na Constituição Federal de 1988 e a criação do SUSP. Na sequência, aborda o modelo de policiamento bipartido, de caráter fragmentado e descentralizado. A pesquisa conclui que o modelo constitucional vigente de policiamento, ao segmentar as funções de polícia ostensiva e judiciária entre diferentes corporações, acaba por produzir uma multiplicidade extraordinária de agentes de segurança pública atuando de forma fragmentada. Essa multiplicidade institucional dificulta a coordenação eficiente das ações, prejudicando a efetividade do SUSP. A pesquisa propõe, como solução possível, a adoção de um novo modelo de policiamento que seja unificado, possua ciclo completo de atuação e mantenha-se descentralizado, de forma a respeitar a realidade federativa brasileira.

Palavras-chave: Sistema único de Segurança Pública, forças policiais, modelo bipartido; descentralização.

Introdução

Em 11 de junho de 2018 foi promulgada a Lei n.º 13.675/2018 (Brasil, 2018), que, entre outras políticas, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP. Um sistema multipropósito que, segundo Souza (2023), busca integrar e coordenar as unidades federadas na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social, conforme previsto no artigo 1º. A criação do SUSP concebe um projeto de integração e cooperação

interfederativa no que tange à atuação estatal, representando o “estabelecimento de uma responsabilidade para o governo federal no âmbito da política de segurança pública do país” (Silva, et al., 2023, p. 12).

Entretanto, inúmeros são os desafios para a implementação efetiva desse sistema, dentre eles o modelo federativo cooperativo na gestão das políticas públicas e a própria capacidade integrativa das forças de polícia, as quais historicamente no Brasil adotam um sistema bipartido, de ciclo incompleto, que foi acolhido e reforçado na Constituição Federal de 1988. Tal modelo, pelo próprio desenho através do qual se desenvolve, distancia-se de um sistema amplamente integrado conforme o proposto pela Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018).

O presente trabalho, de cunho qualitativo e natureza exploratória, busca compreender os desafios impostos à implementação do Sistema Único de Segurança Pública, sob a ótica da capacidade integrativa das forças de polícia. Para tanto, utiliza-se dos instrumentos metodológicos da revisão bibliográfica e a pesquisa documental com ênfase nas categorias: Sistema Único, forças policiais e política pública.

Sem a pretensão de esgotar o tema, mas de analisar a problemática estabelecida entre o desenho constitucional de polícia adotado no Brasil e a concepção de sistema integrado e unificado proposto pela legislação supramencionada, num arranjo institucional federativo, a pesquisa busca contribuir para o debate acadêmico em torno da temática, a fim de buscar a efetivação do modelo de Segurança Pública proposto.

A Segurança Pública sob a Égide da Constituição Federal e o Sistema Único de Segurança Pública

Em toda a história brasileira é nítida a presença de adversidades em relação à segurança pública, um longo desafio nacional que, de acordo com Moura e Andrade (2018), demonstrou-se um assunto tímido e pouco abordado no processo evolutivo das Constituições brasileiras.

Este cenário mudou em 1988 com a Constituição Cidadã que, além de dedicar um capítulo para a temática em questão, prescreveu no art. 144 um desenho de divisão de competências dos órgãos executores da segurança pública pelos entes federados. Isso representou um avanço no que diz respeito ao tratamento

constitucional dado ao tema, pois, conforme Andrade (2014), inseriu a segurança pública como um direito fundamental e como um dever do Estado, rompendo com o modelo de segurança nacional herdado dos governos autoritários.

Em essência, a adotada segurança nacional foi um resultado da soma de doutrinas militares norte-americanas e francesas utilizadas no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria (Giannazi, 2016), aplicadas no Brasil por intermédio da Escola Superior de Guerra (ESG) com o fim de justificar a repressão a dissidentes do regime autoritário instaurado. Embasando-se na segurança nacional, portanto, o Estado centralizou o controle da segurança pública na esfera federal, subordinando as forças policiais diretamente ao Exército (Guerra, 2016).

No período democrático, a Lei Maior devolveu aos entes federados o controle de suas forças de segurança. Embora, por um lado a Constituição de 1988 tenha descontinuado a ideia de segurança nacional e representado um significativo avanço na temática da segurança pública, por outro, ela preservou *status quo* do modelo bipartido de polícia herdado de raízes históricas do Brasil - como veremos adiante - deixando de lado a oportunidade de regulamentar desde logo, alguns dispositivos pertinentes. Entre eles, o que se destaca é o § 7º do art. 144 que prevê a criação de uma lei que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública (Brasil, 1988).

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, em uma série de Planos Nacionais de Segurança Públicas formulados nos governos pós constituinte, nasce o Sistema Único de Segurança Pública, por meio da Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018), por fim, regulamentando o que previa o § 7º do art. 144 da CF (Brasil, 1988).

O Sistema Único de Segurança Pública, seus Integrantes e Instrumentos e sua Operacionalização

O SUSP é instituído a partir do *caput* do art. 9º da Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018), traçando o objetivo de exercer a segurança pública por meio da “atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada” dos órgãos que o compõem. Para tal fim o Sistema Único de Segurança Pública se vale de seus componentes, ou seja, os seus integrantes, estes que exercem a segurança pública por meio de instrumentos.

A Lei subdivide os integrantes do Sistema em dois grupos. Constituem-se como integrantes estratégicos do SUSP: a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e b) os Conselhos de Segurança Pública dos três entes federados. Já como integrantes operacionais do Sistema compõem os seguintes órgãos: Polícia Federal (PF); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Polícias Civis estaduais (PC); Polícias Militares estaduais (PM); Corpo de Bombeiros militares; Guardas Municipais (GCM); órgãos do sistema penitenciário; institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação; Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); secretarias estaduais de segurança pública; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad); agentes de trânsito; guarda portuária e polícia legislativa.

Para as atribuições de gerir, distribuir fundos, coordenar e acompanhar as atividades dos integrantes do Sistema, a lei define o Ministério da Segurança Pública - atual Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) - como órgão central e articulador, “o que por óbvio coloca a União em papel de destaque” (Andrade; Moura, 2018, p.157).

O art. 10 da Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018) estabelece que o modelo de integração entre os órgãos do SUSP limita-se às competências de cada um, mantendo a divisão da competência administrativa estabelecida nos §§ 1º ao 6º do art. 144 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ao mesmo tempo, prevê instrumentos para operacionalização da integração dos órgãos de segurança pública, dentre eles: a) operações com planejamento e execução integrados; b) estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais; c) aceitação mútua de registro de ocorrência policial; d) compartilhamento de informações; e) intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos; f) integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp.

Pela análise dos incisos do dispositivo percebe-se que através do SUSP se pretende integrar os órgãos de segurança pública em eixos bem definidos, sendo eles: planejamento; estratégia; execução; informação e conhecimento. Entretanto, não basta que haja múltiplos órgãos sem que haja também meios de integrá-los. Os instrumentos do SUSP visam alcançar a integração nestes 5 eixos. Nunes (2025) divide didaticamente os instrumentos do SUSP em 2, sendo eles a) Sistemas Técnicos e b) Programas.

Visando alcançar a integração, o SUSP possui os sistemas técnicos com o objetivo de unificar e informatizar os dados recolhidos pelos órgãos de segurança pública em todo o território nacional. Nesse sentido, “O SUSP comporta proposta complexa e ambiciosa de coletar informações relacionadas à segurança pública, ao sistema prisional, à execução penal e ao enfrentamento ao tráfico de drogas.” (Souza, 2023, p.5).

Por sua vez, os Sistemas Técnicos pertencentes ao SUSP são: o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP); o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (SINAPED); o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (SIEVAP).

O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP) foi criado em 2012, no governo de Dilma Rousseff (Souza, 2023, p. 5), por meio da Lei nº 12.681/2012 (Brasil, 2012), e em 2018 foi trazido para a Lei do SUSP com o fim de:

- I - proceder à coleta, análise, atualização, sistematização, integração e interpretação de dados e informações relativos às políticas de segurança pública e defesa social;
- II - disponibilizar estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- III - promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública e defesa social, criminais, do sistema prisional e sobre drogas;
- IV - garantir a interoperabilidade dos sistemas de dados e informações, conforme os padrões definidos pelo conselho gestor.
- V - produzir dados sobre a qualidade de vida e a saúde dos profissionais de segurança pública e defesa social;
- VI - produzir dados sobre a vitimização dos profissionais de segurança pública e defesa social, inclusive fora do horário de trabalho;
- VII - produzir dados sobre os profissionais de segurança pública e defesa social com deficiência em decorrência de vitimização na atividade;
- VIII - produzir dados sobre os profissionais de segurança pública e defesa social que sejam dependentes químicos em decorrência da atividade;
- IX - produzir dados sobre transtornos mentais e comportamento suicida dos profissionais de segurança pública e defesa social. (BRASIL, 2018, Art. 36)

O sistema já era utilizado até ser incorporado ao SUSP em 2018, tornando-se um dos meios para a implementação da Política Nacional da Segurança Pública (Nunes, 2025). Trata-se, portanto, “[...] de uma plataforma que integra informações e permite consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre segurança

pública, em parceria com os entes federados” (Nunes, 2025, p. 343). Deste modo, o SINESP é peça fundamental para que se realize a integração sob os eixos de informação, execução, estratégia e planejamento entre os diversos órgãos e atores do Sistema, inclusive agindo de forma a gerir e auxiliar a destinação de recursos voltados à segurança pública - Fundo penitenciário nacional (FUNPEN) e Fundo Nacional da Segurança Pública (FNSP).

Entretanto, conforme Sennes e Lima (2021, p.34) mencionam o “Sinesp opera ainda com resquícios da regulamentação de 2012 e com poucas produções e atividades, e não se adequou ao SUSP”. Ponto que faz com que alguns pesquisadores do tema defendam a ideia de que o SUSP representou apenas uma mudança organizacional de sistemas, programas e fontes de recursos que já existiam anteriormente.

De outro lado, o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (SINAPED) é um sistema instituído pela Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018) cujos objetivos são:

- I - contribuir para organização e integração dos membros do Susp, dos projetos das políticas de segurança pública e defesa social e dos respectivos diagnósticos, planos de ação, resultados e avaliações;
- II - assegurar o conhecimento sobre os programas, ações e atividades e promover a melhora da qualidade da gestão dos programas, ações, atividades e projetos de segurança pública e defesa social;
- III - garantir que as políticas de segurança pública e defesa social abranjam, no mínimo, o adequado diagnóstico, a gestão e os resultados das políticas e dos programas de prevenção e de controle da violência, com o objetivo de verificar:
 - a) a compatibilidade da forma de processamento do planejamento orçamentário e de sua execução com as necessidades do respectivo sistema de segurança pública e defesa social;
 - b) a eficácia da utilização dos recursos públicos;
 - c) a manutenção do fluxo financeiro, consideradas as necessidades operacionais dos programas, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os entes federados, os órgãos gestores e os integrantes do Susp;
 - d) a implementação dos demais compromissos assumidos por ocasião da celebração dos instrumentos jurídicos relativos à efetivação das políticas de segurança pública e defesa social;
 - e) a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas. (BRASIL, 2018, Art. 26)

Nessa linha, Nunes (2025) coloca que o SINAPED dedica-se especificamente à avaliação das políticas públicas relacionadas à segurança. O sistema visa integrar os órgãos de segurança pública sob o eixo de planejamento, pois seria um sistema norteador, auferindo o grau de implementação das políticas públicas de segurança e indicando por meio de relatórios, avaliações e índices de desempenho quais áreas

estivessem deficitárias e necessitando de maior cobertura estatal. Entretanto, não houve implementação do sistema até o momento, e nem movimentos para implementá-lo. “Até o momento, sequer foi publicado um marco normativo específico para o sistema de avaliação de políticas de SPDS” (Nunes, 2025, p.363).

Por fim, o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (SIEVAP) foi instituído pela Lei nº 13.675, em seu art. 38, com objetivo de ofertar formação continuada e qualificação profissional dos órgãos e agentes atuantes do SUSP, além de auxiliar na construção de “novas metodologias e técnicas de educação voltada ao aprimoramento de suas atividades” (Brasil, 2018, art. 38). Ele é composto pelos programas: a) Matriz Curricular Nacional; b) Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp); c) Rede Nacional de Educação a Distância em Segurança Pública (Rede EAD- Senasp); d) programa nacional de qualidade de vida para segurança pública e defesa social (Pró-vida). E visa integrar os órgãos de segurança sob os eixos de estratégia e conhecimento, uma vez que unifica o conhecimento técnico-metodológico dos agentes em todo o território nacional.

Portanto, percebe-se a grande quantidade de sistemas técnicos, o que por si só representa um entrave à integração dos órgãos do SUSP. A existência de vários sistemas compostos por mais programas e subsistemas e que ainda não foram implementados transmite ao SUSP um caráter multi-fracionado e complexo, fazendo com que, na visão de Souza (2023, p.10), trata-se de um “sistema que reúne milhares de informações criminais desconectadas”, sendo por isso uma barreira de implementação e integração.

Aliado a isso, “a multiplicidade de atores envolvidos e disputas sobre a classificação das informações, a despeito da normatização federal, tornam o sistema de difícil operacionalização, indicando fragilidades no seu desenho” (Souza, 2023 p.10). A grande quantidade de órgãos de policiamento que compõem o SUSP, reflexo da divisão constitucional das atribuições das polícias, obsta a implementação sob o foco da capacidade integrativa.

Breve Análise da Raiz Histórica do Modelo de Policiamento Afirmado Constitucionalmente

O Brasil adota historicamente um modelo bipartido de policiamento desde o surgimento de seu sistema de segurança que, exceto pela Polícia Militar de Minas Gerais, criada em 1775 (Castro, 1998), se deu com a chegada da Família Real ao Rio de Janeiro em 1808 (Hipólito & Tasca, 2012).

Neste período o sistema organizava-se sobre duas instituições distintas, a Intendência Geral de Polícia da Corte, criada em 1808, e a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, criada em 1809 (Candido, 2016). Estas instituições foram transformadas, posteriormente, nas atuais polícias civil e militar, respectivamente (Fernandes, 2023).

Observa-se, portanto, que desde a gênese do sistema de segurança brasileiro operou-se uma lógica de divisão de atividades típicas policiais, em que a função de policiamento preventivo cabia à Intendência Geral, enquanto a repressiva à Guarda Real. Tal lógica dicotômica de operação da polícia prevalece até a atualidade utilizando-se das nomenclaturas de polícia “Judiciária” e “Administrativa” para designar as polícias que desempenham, nesta ordem, as atividades preventiva e repressiva de policiamento (Barreto, 2019).

Sem almejar traçar uma biografia completa da história das instituições policiais e do modelo de policiamento no Brasil, mas sim demonstrar onde situa-se a origem e quão profundas são as raízes do modelo que se desenvolve nacionalmente na atualidade, é preciso analisar, sob o escopo constitucional, o modelo de policiamento que se desenvolve no cenário brasileiro contemporâneo.

O Sistema de Segurança Pública e o Modelo de Policiamento Brasileiro Sob a Égide da Constituição Federal de 1988 e dos Tribunais Superiores

Conforme observado na seção anterior, originalmente adotado no Período Imperial, o modelo dicotômico prevaleceu como o sistema de policiamento no Brasil desde então e, para tanto, foi acolhido pela Constituição Federal de 1988, no Título V, Capítulo III, que versa a respeito da segurança e do sistema de segurança pública nacionais.

Em termos constitucionais, praticamente toda a organização do sistema de segurança pública ficou a cargo de um artigo, o de número 144. Tal artigo traz em seu *caput*, a segurança pública como um dever do Estado e um direito e responsabilidade comum a todos, ainda colocando como seu objetivo “a

preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Brasil, 1988), passando então a versar sobre os órgãos de segurança pública propriamente ditos, quais sejam, polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital, dispostas entre os incisos I a VI, do artigo 144 da CF/1988, respectivamente.

Contudo, é entre os parágrafos 1º e 6º, do mencionado artigo, que a Carta Magna dispõe acerca da competência de cada um dos órgãos, acolhendo-se formalmente o modelo bipartido de policiamento. A partir de um aspecto amplo, ainda no artigo 144, nos parágrafos 1º, inciso IV e parágrafo 4º, o legislador constituinte, atribuiu à polícia federal e às polícias civis a função de polícia judiciária, distribuindo nos parágrafos 2º, 3º e 5º do artigo, competências específicas de patrulhamento ostensivo às polícias rodoviária e ferroviária federais e às polícias e corpos de bombeiro militares, as caracterizando devidamente como polícias administrativas, de caráter repressivo ao crime.

Para além disso, o papel das Guardas Municipais no modelo de policiamento brasileiro ainda é alvo de debates nos Tribunais Superiores. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 995 (Brasil, 2023), declarou expressamente que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública, enquanto força de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. O Ministro Alexandre de Moraes consignou em seu voto as atribuições de prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra bens, serviços e instalações municipais.

Na sequência, o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial 1.977.119 (Brasil, 2022), de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, ao tratar dos limites da atuação das Guardas Municipais, em especial no contexto de busca e apreensão e abordagens pessoais, destacou que somente em situações absolutamente excepcionais, os agentes das Guardas Municipais podem realizar tais abordagens e/ou buscas pessoais, uma vez evidenciada a direta relação da ação com a finalidade da corporação. Para o Superior Tribunal de Justiça, as Guardas Municipais não podem exercer atribuições que foram previstas constitucionalmente ao modelo de policiamento civil e militar. Nesse sentido, vale a transcrição de trecho do voto de relatoria do Min. Schietti:

A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.

De tal maneira, muito embora a guarda municipal constitua sim o Sistema de Segurança Pública nacional, tal instituição não se trata de uma polícia propriamente dita.

Por meio da análise acima disposta, evidencia-se que por clara disposição constitucional, o Brasil permanece adotando um modelo bipartido de policiamento. O artigo 144 da Constituição Federal coroa este sistema e reafirma uma antiga tradição de organização da atividade policial que, conforme visto na seção anterior, tem raízes profundas na história, no direito e até mesmo no imaginário cultural do conceito de polícia, de maneira que este se impõe como um desafio à modernização do sistema de segurança pública brasileiro.

Os Desafios à Integração das Forças de Polícia Diante do Modelo Brasileiro de Policiamento

Conforme observado por Fernandes (2025, p. 28), em artigo publicado na Revista Portuguesa de Ciências Policiais, como decorrência das formas de governo e Estado adotados pelo legislador constituinte na Constituição Federal de 1988, ou seja, o de uma República Federativa, bem como pelo desenho do Sistema de Segurança Pública dado pelo artigo 144 do mesmo diploma:

O país conta com 54 organizações policiais estaduais, sendo 27 polícias militares, e mais 27 polícias civis, acrescentadas de três corporações federais, totalizando 57 corporações policiais. Ainda foi inserido no texto constitucional, em 2019, a Polícia Penal, no âmbito federal, estadual e distrital (pertencente ao Distrito Federal), com o objetivo de promover a segurança nos estabelecimentos prisionais.

Verifica-se pelos dados apontados que o Brasil conta com um total de 57 corporações, isso sem contabilizar as Guardas Municipais, que conforme apontado passaram a integrar o Sistema de Segurança Pública, por decisão recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Tal dado já demonstra o

tamanho do desafio proposto à integração destas instituições, as quais contém, cada uma, um sistema hierárquico, organizacional e operacional próprios.

Acerca da organização das entidades policiais brasileiras perante o modelo de Estado federalista e do modelo bipartido de policiamento, Nunes (2025, p. 471) traz que:

A assimetria de poder entre as instituições e regiões do Brasil constitui um desafio adicional que deve ser enfrentado por meio de estratégias que fomentem a equidade e a inclusão nas redes de governança. Nesse contexto, cabe ao gestor público, ao buscar engajamento das redes de segurança pública, considerar duas grandes fontes de assimetrias: um federalismo que muitas vezes se mostra competitivo e o modelo bipartido de policiamento.

Sobre esta última fonte, estima-se que a separação entre policiamento ostensivo e investigativo pode suscitar retrabalho, sobreposição de atribuições, lacunas de comunicação e cooperação. Veja-se, infelizmente, grandes organizações como por exemplo PM, PC, PRF e PF possuem estruturas hierárquicas, filosofias e métodos de trabalho, que nem sempre são compatíveis ou colaborativos, gerando disputas por atribuições e eficiência operacional. (NUNES, 2025, p. 471)

De acordo com a análise citada, demonstra-se que a integração deste sistema passa também por esta gama de integração da cultura de trabalho e operacionalização dos agentes de segurança pública, a qual, em tese, é trazida pelo SUSP, porém na materialização cotidiana é pouco vista, em virtude da própria natureza do modelo.

Ademais, o alicerce do modelo bipartido, sobre o qual se opera o policiamento no Brasil, funda-se justamente sobre o dicotomismo das funções de polícia, dividindo suas funções típicas entre diferentes órgãos em um ciclo incompleto de policiamento, e ainda por cima, pela forma federativa de Estado que o país adota, havendo competitividade entre os entes federativos ao que tange à segurança pública, operando-se também uma lógica de descentralização, de modo que, no cenário analisado, a égide central de atuação das entidades policiais, é a de divisão e descentralização.

Tal lógica operacional apresentada no parágrafo anterior diverge por sua própria natureza do modelo integrado que veio a ser proposto na Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018), fazendo surgir um desafio institucional à efetivação do Sistema Único de Segurança Pública: a capacidade integrativa das forças de polícia. Por esta supra realizada análise, podemos observar como sendo dois os grandes desafios à integração da atividade policial: o modelo bipartido de policiamento e a forma federativa de Estado.

O modelo de policiamento prescrito na Carta Magna, conforme já mencionado em oportunidades anteriores, reforça um sistema historicamente adotado, sendo omissos quanto aos desafios que este impõe, de maneira que toda tentativa de integração da atividade policial no âmbito nacional é dificultada pela própria maneira que esta constitucionalmente se organiza. O SUSP propôs uma série de soluções para a cooperação policial em nível nacional, para integração dos órgãos de segurança pública dos entes federados, entretanto, restou prejudicada pela incapacidade integrativa do modelo dicotômico adotado.

Além disso, por força do artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, a forma de organização federativa não pode ser abolida, de modo que esta torna-se uma chamada “cláusula pétrea”, portanto, a implementação do SUSP e as barreiras operacionais de atuação policial e comunicação entre os entes federativos devem ser debatidas em sintonia com esse arranjo institucional por meio do qual os entes, enquanto autônomos, precisam ter suas competências e necessidades locais, regionais e federais reconhecidas e respeitadas no arranjo de um sistema único nacional. Nesse sentido, o Sistema Único de Segurança Pública propõe possíveis soluções, através dos seus instrumentos, quais sejam: o SINESP no âmbito da informação, o SINAPED no âmbito do planejamento e o SIEVAP no âmbito estratégico e de conhecimento. Entretanto, conforme citado em seção anterior, restam com sua efetividade comprometida, principalmente pela multiplicidade dos órgãos integrantes.

O Modelo de Ciclo Completo de Policiamento Enquanto Alternativa à Maior Integração da Polícia

O modelo de policiamento de ciclo completo é uma definição adotada pela literatura para classificar aqueles órgãos policiais que desenvolvem todas as atribuições típicas de polícia, ou seja, as de prevenção e repressão. Enquanto no modelo de ciclo incompleto ou bipartido, como já bem mencionado, a organização executa apenas alguma das atividades típicas de polícia, neste a força policial executa plenamente todas as funções de polícia. Portanto, conforme (Santos Junior, Formehl & Piccoli, 2011, p. 4), o modelo de polícia integral “[...] consiste na concessão da sequência de todas as atribuições de polícia administrativa e judiciária, de forma a garantir os objetivos da segurança pública”.

O ciclo completo “é a modalidade adotada em quase todos os países, constituindo, entretanto, exceções, apenas o Brasil, Cabo Verde e Guiné-Bissau” (Beato Filho, 2008, p. 200). Observando tal situação percebe-se um vetor internacional direcionado à adoção do modelo mencionado, tal situação pode ser observada inclusive nos países que, assim como o Brasil, adotam o federalismo como forma de Estado.

Citar-se-á como exemplo de organização federativa de um policiamento integral aquele encontrado na Alemanha, onde a *Grundgesetz* (Constituição Federal) determina as competências de cada uma das dezesseis forças policiais (*Landespolizei*) dos 16 estados federados (*Länder*) sendo 1 força policial por estado. Estas polícias estaduais fazem o ciclo completo e se desdobram em departamentos especializados dentro do próprio órgão (Alemanha, 1949). Além do sistema alemão de organização das forças policiais, podem ser também citados como exemplos países que adotam o modelo de ciclo completo de polícia a África do Sul, a Áustria, o Chile, a Coreia do Sul, a Espanha, os Estados Unidos da América, a França, a Inglaterra e Portugal, todos com suas peculiaridades, principalmente ao que se refere à relação deste modelo com as formas Estado e de governo adotados por cada nação (Fernandes, 2025).

A adoção do modelo de ciclo completo demonstra-se como uma alternativa cabível, ao exemplo internacional, de uma polícia de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada à nível nacional, em consonância teleológica com as diretrizes estabelecidas pelo SUSP.

Unificação das Polícias enquanto Consequência do Ciclo Completo de Policiamento

Entretanto, não se deve confundir ciclos de polícia com a quantidade de corporações policiais que um país adota. São métricas diferentes e classificações diferentes. O Brasil poderia continuar com o seu desenho de polícia estadual sendo composto por duas corporações, uma polícia militar, e uma polícia judiciária, e mesmo assim cada uma delas poderia possuir ciclos completos. Tal situação colocaria outro desafio para a atuação integrada das forças de polícia, pois múltiplos órgãos estariam autorizados de realizar as mesmas atividades em um mesmo espaço. Bayley (2002, p. 71) classifica como multiplamente descoordenados aqueles

órgãos que atuam sob uma mesma jurisdição e que, portanto, podem possuir funções concorrentes. Consequentemente, a existência de uma multiplicidade descoordenada de órgãos de policiamento deixa patente a formação de tensões entre as corporações de polícia pelo monopólio da força. O que é bem representado por Bayley (2002, p. 71) ao citar as disputas entre os *Carabinieri* e a *Guardia*, na Itália.

Desse modo, ao fazer com que as polícias, dicotômicas num primeiro momento, se tornassem de ciclo completo, o resultado seria de forças com as mesmas atribuições em uma mesma área, tornando o trabalho conflituoso, redundante, e difícil de se integrar. Ao tornar as polícias de ciclo bipartido em polícias de ciclo completo, considerando a identidade distinta das corporações, a tendência natural seria a de unificá-las em apenas uma força por ente federado, que realizasse todas as atividades típicas de polícia, para que se evitassem conflitos no trabalho policial.

No contexto do SUSP, tal medida tem a potencialidade de tornar-se benéfica porque ao reduzir os integrantes do sistema, as informações presentes nos sistemas técnicos de instrumentalização seriam mais corretas, menos desconstruídas, facilitando a operacionalização, compartilhamento e interpretação dos dados criminais entre os demais órgãos. Ademais, a unificação orgânica dos integrantes do SUSP, especificamente daqueles que exercem o policiamento, resultaria numa cooperação federativa mais avançada da segurança pública, que é o foco de implementação do SUSP.

Considerações Finais

O presente artigo buscou investigar os desafios à implementação do Sistema Único de Segurança Pública a partir da capacidade integrativa do modelo de policiamento constitucionalmente adotado no Brasil. Através da revisão bibliográfica da literatura de diversos autores combinada à análise legal e jurisprudencial, traçou-se a relação entre o SUSP, as forças de segurança pública e o modelo de policiamento a elas aplicado, com tal análise foi observado o principal desafio à integração das forças de polícia: o modelo de policiamento bipartido.

Conforme observado, o modelo de policiamento brasileiro, de ciclo incompleto, caracteriza-se principalmente pela divisão das funções típicas de polícia,

quais sejam: as de prevenção/ investigação e de repressão/ patrulhamento. Entretanto, este modelo não converge com os objetivos do sistema único previsto na Lei nº 13.675/2018 ao criar uma multiplicidade de agentes de segurança pública que, por um lado, dividem-se funcional e corporativamente e por outro, necessitam justamente da integração operacional para o efetivo desenvolvimento de um Sistema Único de Segurança Pública.

Diante da problemática observada, apresentou-se como alternativa e possível solução a adoção de um modelo de policiamento de ciclo completo, que como bem apresentado, caracteriza-se pela integração das atividades de policiamento em um ciclo completo de atividades, estendendo-se da prevenção à repressão sem a divisão de tarefas, bem como a consequente unificação das polícias. Tal alternativa, portanto, demonstra-se mais conveniente à ótica integrativa trazida pelo SUSP, reduzindo o número de agentes de segurança pública e integrando a atuação em um policiamento integral, sem interrupções na cadeia de atividade, desempenhado por um órgão unificado e descentralizado.

Por fim, conclui-se que a Lei nº 13.675/2018 ao criar o SUSP, evidentemente trouxe importantes inovações ao campo da segurança pública no Brasil, de maneira que se devidamente aplicado representaria uma atuação de maior efetividade, modernidade e integração da atuação estatal nesse âmbito. Porém, para tal, faz-se necessária uma reestruturação profunda da sistemática de segurança pública constitucionalmente adotada na atualidade, especialmente no que se refere ao modelo de policiamento afirmado pela Carta Magna. De tal maneira, um sistema único de segurança pública integrado, uniformizado e de atuação coordenada em escala nacional, requer para sua efetividade, um modelo de policiamento alinhado a estes atributos, o que não é o caso do modelo bipartido de ciclo incompleto atualmente adotado no Brasil, propondo-se portanto como alternativa viável à efetivação do SUSP, pelas razões já apresentadas, o desenvolvimento de uma polícia de ciclo completo, unificada e descentralizada em âmbito federal.

Referências

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Berlin, 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ANDRADE, Vinicius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada**: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública. 2014. 127f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/19545>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BARRETO, José Eufrásio. **Ciclo Completo de Polícia**: as gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. Livro 1 da Série Polícia e Sociedade. São Paulo: Ford Foundation/NEV/Edusp, 2001.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.977.119**. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Brasília, DF, 16 de agosto de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 28 de agosto de 2023.

CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito policial**: o ciclo completo de polícia. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CASTRO, João Bosco de. **O Estouro do casulo**. Oficina Redatorial Guimarães Rosa. 1998.

FERNANDES, Sérgio Henrique Soares. **Polícia e futuro**: identidade orientada por cenários e desenvolvimento organizacional. Editora Dialética, 2023.

FERNANDES, Sérgio Henrique Soares. **Tipologia dos sistemas policiais**: o caso brasileiro. Politeia – Revista Portuguesa de Ciências Policiais, p. 5 - 34, 2025. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/entities/publication/8000e5df-6d22-49fd-b65f-5d352a7ea175>. Acesso em: 15 jul. 2025.

GIANNAZI, Carlos. **A doutrina da segurança nacional e" milagre econômico"(1969/1973)**. Cortez Editora, 2016.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura. A organização da segurança pública na ditadura brasileira e seus legados na democracia (1964-1988)**. Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65133153/POLICIA_MIOLO_INTERATIVO_1_-Iibre.pdf?1607440546=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DGUE_RRA_M_P_Policia_e_ditadura_a_arquitet.pdf&Expires=1753883843&Signature=VhSIfYA8AHVW6aGFLT3ijxxdHb4ubZWNOFL0ELZ2~geAR3H2EmwqPzvqYbB4bMDIFzGmKTvF7bhgK15WweRrNoyBgO6p8XzBVcu87hqGDSxyERZDCIwNJCSW5A8qm9fTcl0p3Z7Xk9tOZp~upKfcCLTBVhd05VPvl16WmGhbwzlfNJoPISgo7yFWO4dCPLUS9DJH3YpveWd30Il48QazLrG2C4LEi~R6ArXQ69Kch0l5dqqQFHw6g1aY3bYBpm4zB-UbNy8erTwqM037Ft0KU-t3vzuuPfviaR3PMGg6lPD747V72d0sikq6VxM1eFMRhrn2P96sbmXJEiGOH9mV2g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 25 jul. 2025.

HIPÓLITO, Marcello Martinez & TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Insular. 2012.

MOURA, Juliana Santos; ANDRADE, Miguel. **O Sistema de Segurança Pública e a crise do pacto federativo: deficiências oriundas de uma herança ditatorial e a proposição de soluções democráticas**. Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.15, n.1, p. 147-161, 2018. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/2018-revista-age.pdf#page=147>. Acesso em: 16 jul. 2025.

NUNES, Carlos Francisco Oliveira. **Framework da Governança Multinível do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)** - Brasil. 2025. 520 p. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão de Conhecimento, Florianópolis, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/265132>. Acesso em: 18 jul. 2025.

SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos; FORMEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. **O ciclo completo de polícia no Brasil**. Antropologia Experimental, n. 11, 2011. Disponível em: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/1886>. Acesso em: 19 jul. 2025.

SENNES, Iara Buoro; DE LIMA, Renato Sérgio. **O estado de implementação do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) como a coordenação federativa pode melhorar a governança na área de segurança pública**. FGV RIC Revista de Iniciação Científica, v. 2, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/ric/article/view/86066/81094>. Acesso em: 22 jul. 2025.

SILVA, André Luis Nogueira et al. **Criação, difusão e aprendizados dos sistemas nacionais de políticas públicas: os caminhos heterogêneos do SNRH, SUAS e**

SUSP. Administração Pública e Gestão Social, v. 15, n. 1, 2023. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3515/351574088010/351574088010.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2025.

SOUZA, Celina. **Coordenação federativa de políticas públicas:** os sistemas nacionais de políticas normatizados. Caderno CRH, v. 36, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/pb4bwF9G65c5P8QshdHsr4g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2025.

