

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta ação direta de inconstitucionalidade com requerimento de medida cautelar, o Partido Socialista Brasileiro – PSB questiona a validade constitucional do “ art. 1º, caput, e anexo (item 5) do Decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021 ”.

Sustenta que o decreto questionado teria “ retirado ” do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social os indicadores de monitoramento de feminicídio e mortes por intervenção de agentes de segurança pública.

Alega ofensa aos direitos fundamentais à vida e à segurança pública (arts. 5º, caput , 144, 227 e 230 da Constituição da República) e ao princípio da dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 1º da Constituição), além de retrocesso social em matéria de segurança e inobservância aos princípios administrativos da eficiência e da motivação (art. 37, caput , da Constituição).

Requer medida cautelar para “ *suspender a retirada dos feminicídios e mortes causadas por policiais dos indicadores de monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, mantendo a disciplina anterior sobre a matéria* (Decreto presidencial n. 9.630 /2018) ”.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de se cumprir o imperativo constitucional de garantir-se a razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Proponho, assim, a conversão da análise da medida cautelar requerida em julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Preliminar: impugnação de ato normativo secundário

3. A Advocacia-Geral da União suscitou preliminar de não conhecimento desta ação, ao argumento de que “ o objeto da presente demanda não é compatível com a via do controle abstrato de constitucionalidade, diante do caráter meramente infralegal do ato normativo vergastado ”.

4. Firmou-se jurisprudência, neste Supremo Tribunal, no sentido de ser inadmissível a utilização de ação de controle abstrato de constitucionalidade quando ausente, no ato questionado, densidade normativa apta a caracterizá-lo como autônomo ou de caráter primário.

Em 23.11.2000, no julgamento da Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.344/SP, Relator o Ministro Celso de Mello, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu ser

“ incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado ([Constituição da República], art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro, ([Constituição da República], art. 24, § 2º).

É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República” (DJ 2.8.2002).

No mesmo sentido, ADI n. 2.876/RO, de minha relatoria, Plenário, DJ 20.11.2009; ADI 2.398-AgR/DF, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 31.8.2007; ADI n. 2.792-AgR/MG, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 12.3.2004; ADI n. 2.489-AgR/MA, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 10.10.2003; ADI n. 252/PR, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 21.2.2003;

5. A presente ação direta tem por objeto decreto regulamentar, tendo sido alegado como óbice aquela jurisprudência para afastar o cabimento da presente ação. Nela se afirmou cuidar-se de norma secundária, que regulamentaria outro ato normativo infraconstitucional (Lei n. 13.675/2018), sujeitando-se a controle de legalidade, mas não de constitucionalidade, como pretendido.

Entretanto, este Supremo Tribunal Federal assentou ser viável o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo de natureza regulamentar quando presentes graus de abstração, autonomia e impessoalidade típicos de ato normativo primário ou autônomo, dotando-se, então, de densidade normativa suficiente a atrair como parâmetro de verificação de validade a Constituição da República. Tanto fica mais evidente quando se põe em questão item referente a direitos fundamentais, que podem ser destratados ou tratados de forma insuficiente pela norma questionada. Nesse sentido, por exemplo:

“ EMENTA. Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Ato normativo que inova no ordenamento jurídico. Densidade normativa a justificar o controle abstrato de constitucionalidade. Cabimento. Artigo 208, inciso III, da Constituição Federal e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Educação inclusiva como paradigma constitucional. Inobservância. Medida cautelar deferida referendada. 1. O Decreto nº 10.502/2020 inova no ordenamento jurídico. Seu texto não se limita a pormenorizar os termos da lei regulamentada (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), promovendo a introdução de uma nova política educacional nacional, com o estabelecimento de institutos, serviços e obrigações que, até então, não estavam inseridos na disciplina educacional do país, sendo dotado de densidade normativa a justificar o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI nº 3.239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/ o ac. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2 /2019; ADI nº 4.152/SP, Rel. Min. Cezar Peluzo, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2011; ADI nº 2.155/PR-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 1º/6/2001. 2. A Constituição estabeleceu a garantia de atendimento especializado às pessoas com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, inciso III). O Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com

Deficiência – primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal e internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009 – veio reforçar o direito das pessoas com deficiência à educação livre de discriminação e com base na igualdade de oportunidades, pelo que determina a obrigação dos estados partes de assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis. Precedente: ADI nº 5.357/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 11/11/16. 3. O paradigma da educação inclusiva é o resultado de um processo de conquistas sociais que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade. Subverter esse paradigma significa, além de grave ofensa à Constituição de 1988, um retrocesso na proteção de direitos desses indivíduos. 4. A Política Nacional de Educação Especial questionada contraria o paradigma da educação inclusiva, por claramente retirar a ênfase da matrícula no ensino regular, passando a apresentar esse último como mera alternativa dentro do sistema de educação especial. Desse modo, o Decreto nº 10.502/2020 pode vir a fundamentar políticas públicas que fragilizam o imperativo da inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino. 5. Medida cautelar referendada. ” (ADI n. 6.590 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 21.12.2020, DJe 12.02.2021).

6. Na espécie, o Decreto presidencial n. 10.822/2021 dota-se das características da abstração, generalidade e impessoalidade, atraindo a jurisdição deste Supremo Tribunal para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade, nos termos da al. a do inc. I do art. 102 da Constituição da República.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituído pelo decreto questionado, estabelece obrigações a serem desenvolvidas pelo Poder Público, antes inexistentes, inovando-se o ordenamento jurídico.

Aquele Decreto presidencial n. 10.822/2021 foi editado não apenas com fundamento no inc. IV do art. 84 da Constituição da República, mas também na al. a do inc. VI do mesmo dispositivo constitucional, o que também realça o caráter autônomo da norma.

7. Rejeito a preliminar de não conhecimento da ação suscitada pela Advocacia-Geral da União.

Do recebimento da demanda como ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

8. À luz do § 2o. do art. 103 da Constituição da República, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é proposta com objetivo de dotar de efetividade norma constitucional que careça da adoção de providências a serem efetuadas pelo Poder Público.

Ao discorrem sobre o objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, por exemplo, anotam que:

“ A letra do § 2.º do art. 103 da CF deixa claro que o objeto da omissão inconstitucional não é apenas o produto do Legislativo, mas igualmente os atos que deixaram de ser praticados pelos órgãos administrativos. A omissão inconstitucional, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, é, em princípio, normativa. É a falta da edição de norma – cuja incumbência é, em regra, do Legislativo, mas que também pode ser do Executivo e até mesmo do Judiciário – que abre oportunidade à propositura da ação. Neste sentido, pode ser objeto da ação a ausência de ato de caráter geral, abstrato e obrigatório.

Assim, a ação não permite questionar apenas a ausência de atos normativos primários, mas também a falta de atos normativos secundários, como os regulamentos, de competência do Executivo, e, eventualmente, até mesmo a inexistência de atos normativos cabíveis ao Judiciário.

No caso em que a lei não contém os elementos que lhe dão condição de aplicabilidade, a falta de regulamento é empecilho evidente para a efetividade da norma constitucional. Porém, a falta de ato de caráter não normativo, inclusive por poder ser enquadrado na previsão do art. 103, § 2.º, da CF, que remete à ciência 854 para a “adoção de providências necessárias”, igualmente pode ser objeto de omissão inconstitucional e da correspondente ação direta (...)

Portanto, a omissão inconstitucional, objeto da ação, não decorre, necessariamente, de previsão de legislar contida em norma constitucional, mas pode advir da falta ou da insuficiência de norma, ou de prestação fático-administrativa, para proteger ou viabilizar a realização de um direito fundamental. Evidencia-se, neste momento, que o legislador não tem dever apenas quando a norma constitucional expressamente lhe impõe a edição de lei, mas também quando um direito fundamental carece, em vista da sua natureza e estrutura, de

norma infraconstitucional, especialmente para lhe outorgar tutela de proteção” (SARLET, Ingo Wolfgang Curso de direito constitucional / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. pg. 1328, grifos nossos).

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão n. 2, assentou-se o cabimento da ação direta para o exame de constitucionalidade por omissão em matéria de políticas públicas assecuratórias de direitos fundamentais postos na Constituição. Confira-se da ementa do acórdão:

“EMENTA: (...) 4. O controle judicial de omissão em matéria de políticas públicas é possível e, mais que isso, imperativo diante de quadros de eternização ilícita das etapas de implementação dos planos constitucionais ou, ainda, em face de violação sistêmica dos direitos fundamentais, uma vez que o princípio da separação dos Poderes não pode ser interpretado como mecanismo impeditivo da eficácia das normas constitucionais, sob pena de transformar os programas da Carta Maior em meras promessas. Precedente: ADPF 347 MC, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015, DJe 19/2/2016. 5. In casu, não há comprovação de que o Poder Público tenha quedado inerte nos seus deveres de estruturação da Defensoria Pública Federal, máxime porque se verifica a existência de esforços legislativos e administrativos na implantação da instituição em âmbito nacional. (...) 13. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão conhecida e julgado improcedente o pedido” (ADO 2, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 30.4.2020).

É de se anotar que a Lei 9.868/1999, com os dispositivos incluídos pela Lei 12.063/2009, dispõe que a petição deverá indicar “ a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa” (inc. I do art. 12-B) e “ o pedido, com suas especificações” (inc. II do art. 12-B).

Na espécie, depreende-se que o questionamento do autor volta-se contra pretensa omissão ou ao menos insuficiência do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social instituído pelo Decreto presidencial n. 10.822/2021 em garantir a efetividade dos direitos constitucionais à vida e à segurança pública. É o que se tem nos seguintes trechos da petição inicial:

“ A opção do governo por não monitorar e avaliar os feminicídios e as mortes causadas por agentes de segurança pública — ausentes ambas as classificações do rol de indicadores previsto no Anexo do Decreto 10.822/2021 (item 5) — revela tentativa de invisibilização de mortes que notadamente atingem camadas mais vulneráveis da população brasileira.

(...)

O silenciamento do Plano atualizado em relação à avaliação e ao monitoramento de feminicídios e mortes causadas por intervenções policiais, portanto, não coaduna com a proteção constitucional à vida e à dignidade da pessoa humana. Muito menos é compatível com o direito à segurança pública, sobretudo das mulheres e da população negra, grupos vulneráveis aos quais a Constituição confere especial proteção”.

O autor busca, especificamente, sanar suposta omissão do Poder Executivo, que não teria incluído, no atual Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, *“ metas e ações voltadas à redução (...) especificamente, dos feminicídios e das mortes decorrentes de intervenções de segurança pública ”*, constando expressamente do pedido que seja declarada a *“ inconstitucionalidade da retirada dos indicadores de feminicídios e mortes causadas por agentes de segurança pública do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, por meio do art. 1º, caput, e anexo do Decreto n. 10.822/2021 (item 5) ”*.

Destaca-se, ainda, que a possibilidade de conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade como ação direta de inconstitucionalidade por omissão dá-se com base na fungibilidade entre as ações de controle abstrato de competência deste Supremo Tribunal Federal, tendo sido utilizada em alguns casos. Objetiva-se, assim, dotar-se de eficácia plena os princípios da instrumentalidade e da máxima efetividade das normas constitucionais:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONHECIMENTO. IMUNIDADE. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. ARTS. 146, II, e 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGULAMENTAÇÃO. LEI 8.212/91 (ART. 55). DECRETO 2.536/98 (ARTS. 2º, IV, 3º, VI, §§ 1º e 4º e PARÁGRAFO ÚNICO). DECRETO 752/93 (ARTS. 1º, IV, 2º, IV e §§ 1º e 3º, e 7º, § 4º). ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. DISTINÇÃO. MODO DE ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. TRATAMENTO POR LEI COMPLEMENTAR. ASPECTOS MERAMENTE PROCEDIMENTAIS.

REGRAMENTO POR LEI ORDINÁRIA. Nos exatos termos do voto proferido pelo eminente e saudoso Ministro Teori Zavascki, ao inaugurar a divergência: 1. '[...] fica evidenciado que (a) entidade beneficente de assistência social (art. 195, § 7º) não é conceito equiparável a entidade de assistência social sem fins lucrativos (art. 150, VI); (b) a Constituição Federal não reúne elementos discursivos para dar concretização segura ao que se possa entender por modo beneficente de prestar assistência social; (c) a definição desta condição modal é indispensável para garantir que a imunidade do art. 195, § 7º, da CF cumpra a finalidade que lhe é designada pelo texto constitucional; e (d) esta tarefa foi outorgada ao legislador infraconstitucional, que tem autoridade para defini-la, desde que respeitados os demais termos do texto constitucional'. 2. 'Aspectos meramente procedimentais referentes à certificação, fiscalização e controle administrativo continuam passíveis de definição em lei ordinária. A lei complementar é forma somente exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, § 7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem observadas por elas'. 3. Procedência da ação 'nos limites postos no voto do Ministro Relator'. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da conversão da ação direta de inconstitucionalidade, integralmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.028, Redatora para acórdão a Ministra Rosa Weber, DJe de 8.5.2017).

" 1. AÇÃO OU ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF. Procedimento adotado para decisão sobre requerimento de medida liminar. Manifestação exaustiva de todos os intervenientes na causa, assim os necessários, como os facultativos (amici curiae), ainda nessa fase. Situação processual que já permite cognição plena e profunda do pedido. Julgamento imediato em termos definitivos. Admissibilidade. Interpretação do art. 10 da Lei federal nº 9.868/1999. Embora adotado o rito previsto no art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 2009, ao processo de ação direta de inconstitucionalidade ou de descumprimento de preceito fundamental, pode o Supremo Tribunal Federal julgar a causa, desde logo, em termos definitivos, se, nessa fase processual, já tiverem sido exaustivas as manifestações de todos os intervenientes, necessários e facultativos admitidos. 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Improriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos

os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. 3. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. Art. 109 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 234 da Lei Complementar estadual nº 988/2006. Defensoria Pública. Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Previsões de obrigatoriedade de celebração de convênio exclusivo com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-SP. Inadmissibilidade. Desnaturação do conceito de convênio. Mutilação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria. Ofensa conseqüente ao art. 134, § 2º, cc. art. 5º, LXXIV, da CF. Inconstitucionalidade reconhecida à norma da lei complementar, ulterior à EC nº 45/2004, que introduziu o § 2º do art. 134 da CF, e interpretação conforme atribuída ao dispositivo constitucional estadual, anterior à emenda. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como ADPF e julgada, em parte, procedente, para esses fins. Voto parcialmente vencido, que acolhia o pedido da ação direta. É inconstitucional toda norma que, impondo a Defensoria Pública Estadual, para prestação de serviço jurídico integral e gratuito aos necessitados, a obrigatoriedade de assinatura de convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, ou com qualquer outra entidade, viola, por conseqüente, a autonomia funcional, administrativa e financeira daquele órgão público” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ de 1.3.2013).

9. Assim, conheço da presente ação como ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Dos direitos à vida e à segurança pública

10. Os direitos à vida e à segurança pública são assegurados pelo *caput* do art. 5º e pelo art. 144 da Constituição da República, decorrendo diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 1º da Constituição).

Conforme anotei em obra doutrinária:

“ Sendo o direito à vida inserido entre aqueles assegurados no rol do que se considera a formulação de direitos fundamentais de primeira dimensão (na terminologia constitucional contemporaneamente utilizada), a dignidade da pessoa humana, como conteúdo daquele direito reconhecido e garantido nos sistemas

jurídicos do Estado moderno, já estaria assegurada desde os primeiros momentos de formação desse.

Assim não se considera, entretanto, porque, naquele primeiro momento, a formulação jurídiconominativa atribui caráter meramente formal aos direitos elencados nos primeiros documentos constitucionais a eles referentes.

O direito à vida expresso nos textos fundamentais nos quais ele se articulava garantia a inexpugnabilidade do atentado contra a existência, mas que a vida em sua configuração ampla e, especialmente, em sua condicionante humana, que é exatamente a dignidade.

(...)

O princípio da dignidade da pessoa humana é a fórmula jurídico-normativa que impede a mercantilização do homem, conforme já anotado, porque com ele o sistema de Direito absorve um conteúdo ético axiomático, que impõe o respeito à igualdade humana e à singularidade da pessoa como dado universalmente sujeito ao respeito de todos.

Com o acolhimento desse princípio o Estado é obrigado a adotar políticas públicas inclusivas, ou seja, políticas que incluam todos os homens nos bens e serviços que os possibilitem ser parte ativa no processo socioeconômico e cidadão autor da história política que a coletividade eleja como trajetória humana.

O Estado deve impedir que o homem se despoje do seu valor-fim dignificante e veja-se recolhido às sombras socioeconômicas e políticas; que ele seja renegado pela sociedade e, como antes observado, veja-se repudiado pelos seus e, envergonhado de si mesmo, rejeite-se e anule-se como cidadão.

Por isso é que todas as formas de excluir o homem do ambiente social de direitos fundamentais, de participação política livre, de atuação profissional respeitosa, de segurança pessoal e coletiva pacífica são inadmissíveis numa perspectiva, proposta ou garantia de Estado Democrático” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos . v. 2, n. 2, 2001)

E tem-se, por exemplo, na explanação de Virgílio Afonso da Silva, ao comentar sobre o direito constitucional à vida:

“ A garantia de um direito à vida, embora hoje naturalizada como parte imprescindível de uma declaração de direitos fundamentais, nem sempre foi prevista pelas constituições brasileiras. As constituições de 1824, 1891, 1934 e 1937 não continham uma cláusula explícita sobre proteção à vida, a qual tinha que ser derivada do

direito à segurança individual, explicitamente previsto por essas constituições. A partir da Constituição de 1946, o direito à vida passou a ser arte integrante das declarações de direitos fundamentais das constituições brasileiras, ao lado do direito à segurança.

*A relação entre segurança individual, prevista nas primeiras constituições brasileiras, e a garantia do direito à vida é clara. Trata-se de um direito que exige uma ação estatal para proteger a vida e a incolumidade física dos indivíduos. Mas a previsão, a partir de 1946, do direito à vida como um direito autônomo deixa claro que essa proteção não se resume à proteção da segurança individual” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. p. 154).*

Nos termos previstos na Constituição da República, há de se considerar a segurança pública como “ *um serviço público que deve ser universalizado de maneira igual*” (NETO, Cláudio Pereira de Souza. Comentário ao artigo 144. *In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 4059).*

É dever de toda a sociedade, mas especialmente do Poder Público, a efetivação dessas normas constitucionais, máxime em se cuidando de competências específicas e conferidas exclusivamente ao Estado.

Da vedação ao retrocesso social e da proibição de proteção deficiente

11. O princípio da proibição de retrocesso social é acolhido, no constitucionalismo contemporâneo, como marco impeditivo de recuo a momentos anteriores às conquistas civilizatórias, em especial aquelas que respeitem os direitos humanos. Leciona Gomes Canotilho que por esse princípio se impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja aniquilado, diminuído ou dificultado por medidas estatais que recuem nos avanços humanitários:

“(...) O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da seguridade social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa

‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura a simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003). (...)’ (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

Este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de ser vedado o retrocesso social, especialmente em tema de direitos fundamentais. No julgamento da ADI n. 2.096, o Ministro Celso de Mello anotou:

“ Para além de todas as observações que venho de fazer, há a considerar, ainda, um outro parâmetro constitucional que merece ser invocado no caso ora em julgamento.

Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de carácter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, ‘ Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais ’ , 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, ‘ Direito Constitucional e Teoria da Constituição ’ , p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, ‘ Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha ’ , p. 40, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor; INGO W. SARLET “Algumas considerações em torno do conteúdo , eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”, “in ” Interesse Público, p. 91/107, n. 12, 2001, Notadez; THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA, ‘ O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso ’ , p. 107/139, itens ns. 3.1 a 3.4, 2013, LTr, v.g.).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez

atingidos, venham a ser reduzidos, degradados ou suprimidos” (ADI 2096, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 13.10.2020).

De se observarem ainda, por exemplo, os seguintes julgados:

“ Ementa: Direito constitucional e civil. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Aplicação do artigo 1.790 do Código Civil à sucessão em união estável homoafetiva. Inconstitucionalidade da distinção de regime sucessório entre cônjuges e companheiros. 1. A Constituição brasileira contempla diferentes formas de família legítima, além da que resulta do casamento. Nesse rol incluem-se as famílias formadas mediante união estável, hetero ou homoafetivas. O STF já reconheceu a “inexistência de hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição de um novo e autonomizado núcleo doméstico”, aplicando-se a união estável entre pessoas do mesmo sexo as mesmas regras e mesmas consequências da união estável heteroafetiva (ADI 4277 e ADPF 132, Rel. Min. Ayres Britto, j. 05.05.2011) 2. Não é legítimo desequiparar, para fins sucessórios, os cônjuges e os companheiros, isto é, a família formada pelo casamento e a formada por união estável. Tal hierarquização entre entidades familiares é incompatível com a Constituição de 1988. Assim sendo, o art. 1790 do Código Civil, ao revogar as Leis nº 8.971/1994 e nº 9.278/1996 e discriminar a companheira (ou o companheiro), dando-lhe direitos sucessórios bem inferiores aos conferidos à esposa (ou ao marido), entra em contraste com os princípios da igualdade, da dignidade humana, da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente e da vedação do retrocesso. 3. Com a finalidade de preservar a segurança jurídica, o entendimento ora firmado é aplicável apenas aos inventários judiciais em que não tenha havido trânsito em julgado da sentença de partilha e às partilhas extrajudiciais em que ainda não haja escritura pública. 4. Provimento do recurso extraordinário. Afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: “No sistema constitucional vigente, é inconstitucional a distinção de regimes sucessórios entre cônjuges e companheiros, devendo ser aplicado, em ambos os casos, o regime estabelecido no art. 1.829 do CC/2002” (RE 646721, Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão o Ministro Roberto barroso, Tribunal Pleno, DJe 11.9.2017).

“ Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA

MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social. 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente ” (ADI 5016, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2018).

12. A análise da questão assim posta impõe o exame e a verificação, em cada caso, da existência de duas dimensões do princípio da proporcionalidade: a primeira, denominada de proibição do excesso (*Übermassverbot*) e, a segunda, apelidada de proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*).

Sobre essa dupla dimensão do princípio da proporcionalidade, anotou o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 3510 (DJe 28.5.2010), que:

“ No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais com o imperativos de tutela (Canaris) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado quando não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito

fundamental; e violara o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo e inferior ao grau de satisfação em que não se realiza o direito fundamental à proteção”.

Especificamente quanto a proibição de proteção deficiente, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, por exemplo, elucidam que:

“ A ideia de proporcionalidade como proibição da proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais - mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente ”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 481).

O princípio da proibição de proteção deficiente tem sido utilizado por este Supremo Tribunal como fundamento para conferir interpretação normativa apta a possibilitar a efetivação de direitos fundamentais insuficientemente protegidos. Nesse sentido, por exemplo:

“ Ementa: Direito constitucional e civil. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Inconstitucionalidade da distinção de regime sucessório entre cônjuges e companheiros. 1. A Constituição brasileira contempla diferentes formas de família legítima, além da que resulta do casamento. Nesse rol incluem-se as famílias formadas mediante união estável. 2. Não é legítimo desequiparar, para fins sucessórios, os cônjuges e os companheiros, isto é, a família formada pelo casamento e a formada por união estável. Tal hierarquização entre entidades familiares é incompatível com a Constituição de 1988. 3. Assim sendo, o art. 1790 do Código Civil, ao revogar as Leis n^{os} 8.971/94 e 9.278/96 e discriminar a companheira (ou o companheiro), dando-lhe direitos sucessórios bem inferiores aos conferidos à esposa (ou ao marido),

entra em contraste com os princípios da igualdade, da dignidade humana, da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente, e da vedação do retrocesso. 4. Com a finalidade de preservar a segurança jurídica, o entendimento ora firmado é aplicável apenas aos inventários judiciais em que não tenha havido trânsito em julgado da sentença de partilha, e às partilhas extrajudiciais em que ainda não haja escritura pública. 5. Provimento do recurso extraordinário. Afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: 'No sistema constitucional vigente, é inconstitucional a distinção de regimes sucessórios entre cônjuges e companheiros, devendo ser aplicado, em ambos os casos, o regime estabelecido no art. 1.829 do CC/2002''' (RE 878694, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 6.2.2018).

“ Ementa: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. IMPUGNAÇÃO DE COMPLEXO NORMATIVO QUE INCLUI ATO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO. FUNGIBILIDADE. ADPF. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUISITOS PRESENTES. CONHECIMENTO. PROBABILIDADE DO DIREITO. PROTEÇÃO DEFICIENTE. OMISSÃO PARCIAL. MÃES E BEBÊS QUE NECESSITAM DE INTERNAÇÃO PROLONGADA. NECESSIDADE DE EXTENSÃO DO PERÍODO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DE PAGAMENTO DE SALÁRIO-MATERNIDADE NO PERÍODO DE 120 DIAS POSTERIOR À ALTA. PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA COMO DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS. ABSOLUTA PRIORIDADE DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS. DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. ALTA HOSPITALAR QUE INAUGURA O PERÍODO PROTETIVO. 1. Preliminarmente, assento, pela fungibilidade, o conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que impugnado complexo normativo que inclui ato anterior à Constituição e presentes os requisitos para a sua propositura. 2. Margem de normatividade a ser conformada pelo julgador dentro dos limites constitucionais que ganha relevância no tocante à efetivação dos direitos sociais, que exigem, para a concretização da igualdade, uma prestação positiva do Estado, material e normativa. Possibilidade de conformação diante da proteção deficiente. Precedente RE 778889, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016. 3. O reconhecimento da qualidade de preceito fundamental derivada dos dispositivos constitucionais que estabelecem a proteção à maternidade e à infância como direitos sociais fundamentais (art. 6º) e a absoluta prioridade dos direitos da crianças, sobressaindo, no caso, o direito à vida e à convivência familiar (art. 227), qualifica o regime de proteção

desses direitos. 4. Além disso, o bloco de constitucionalidade amplia o sistema de proteção desses direitos: artigo 24 da Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto n.º 99.710/1990), Objetivos 3.1 e 3.2 da Agenda ODS 2030 e Estatuto da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016), que alterou a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), a fim de incluir no artigo 8º, que assegurava o atendimento pré e perinatal, também o atendimento pós-natal. Marco legal que minudencia as preocupações concernentes à alta hospitalar responsável, ao estado puerperal, à amamentação, ao desenvolvimento infantil, à criação de vínculos afetivos, evidenciando a proteção qualificada da primeira infância e, em especial, do período gestacional e pós-natal, reconhecida por esta Suprema Corte no julgamento do HC coletivo das mães e gestantes presas (HC 143641, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 20/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 08-10-2018 PUBLIC 09-10-2018). 5. É indisputável que essa importância seja ainda maior em relação a bebês que, após um período de internação, obtêm alta, algumas vezes contando com já alguns meses de vida, mas nem sempre sequer com o peso de um bebê recém-nascido a termo, demandando cuidados especiais em relação a sua imunidade e desenvolvimento. A alta é, então, o momento aguardado e celebrado e é esta data, afinal, que inaugura o período abrangido pela proteção constitucional à maternidade, à infância e à convivência familiar. 6. Omissão inconstitucional relativa nos dispositivos impugnados, uma vez que as crianças ou suas mães que são internadas após o parto são desigualmente privadas do período destinado à sua convivência inicial. 7. Premissas que devem orientar a interpretação do art. 7º, XVIII, da Constituição, que prevê o direito dos trabalhadores à “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias.” Logo, os cento e vinte dias devem ser considerados com vistas a efetivar a convivência familiar, fundada especialmente na unidade do binômio materno-infantil. 8. O perigo de dano irreparável reside na inexorabilidade e urgência da vida. A cada dia, findam-se licenças-maternidade que deveriam ser estendidas se contadas a partir da alta, com o respectivo pagamento previdenciário do salário-maternidade, de modo a permitir que a licença à gestante tenha, de fato, o período de duração de 120 dias previsto no art. 7º, XVIII, da Constituição. 9. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, defiro a liminar, a fim de conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 392, §1º, da CLT, assim como ao artigo 71 da Lei n.º 8.213/91 e, por arrastamento, ao artigo 93 do seu Regulamento (Decreto n.º 3.048/99), e assim assentar (com fundamento no bloco constitucional e convencional de normas protetivas constante das razões sistemáticas antes explicitadas) a necessidade de prorrogar o benefício, bem como

considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n.º 3.048/99 ” (ADI 6.327 MC-Ref, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 19.6.2020).

Do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

13. Afirmando buscar o aprimoramento do acesso aos direitos constitucionais à vida e à segurança pública, foi sancionada, em 11.6.2018, a Lei n. 13.675/2018. Nela se foi “ *institu [ído] o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria [da] a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade ”.*

No art. 22 daquela Lei n. 13.675/2018 se prevê a instituição, pela União, do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social:

“ Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;

II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;

III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

§ 2º O Plano de que trata o caput deste artigo terá duração de 10 (dez) anos a contar de sua publicação.

§ 3º *As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo.*

§ 4º *A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.*

§ 5º *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.*

§ 6º *O poder público deverá dar ampla divulgação ao conteúdo das Políticas e dos Planos de segurança pública e defesa social”.*

Pela medida se buscou garantir a toda a sociedade brasileira plano padronizado das políticas de segurança pública no País, objetivando a redução das enormes distinções de compreensão e instrumentos aproveitados pelos entes federados no enfrentamento da violência.

14. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP I – 2018 a 2028) foi instituído pelo Decreto presidencial n. 9.630/2018. Nele foram estabelecidos quinze objetivos, cento e setenta e nove ações estratégicas, oito programas de implementação dos objetivos, uma meta (“*3,5% de redução anual em função dos dados de 2017, de 2018 até 2022*”) e um indicador (percentual de redução anual de mortes violentas).

Quanto ao objeto da presente ação direta, percebe-se que, no item I do objetivo 1 do PNSP I (“*Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais*”), há previsão de ação estratégica para “*Implementar ações e protocolos (com foco na adequada investigação e eventual responsabilização) voltados à redução das mortes violentas intencionais: (...) feminicídio (...) e mortes decorrentes de intervenções de segurança pública, por meio de programas e projetos das Polícias Cíveis e Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares*”.

O objetivo 2 do PNSP I (“*Reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, prevenir e reprimir situações de exploração sexual (independentemente de gênero) e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do SUS nos casos*

envolvendo populações vulneráveis e minorias”) seria alcançado com as seguintes ações estratégicas:

a) Estabelecer normas e procedimentos para os profissionais de segurança pública no atendimento de mulheres, de populações vulneráveis e minorias em situação de violência, incluindo aspectos sobre como lidar com os casos de violência doméstica e sexual, o adequado atendimento às vítimas, garantindo sua segurança, inclusive mediante a utilização de dispositivos eletrônicos (como por exemplo, botão de pânico), e privacidade e normas sobre como lidar com os autores de violência;

b) Promover a formação continuada dos profissionais de segurança pública com disciplinas obrigatórias sobre o atendimento de mulheres, de populações vulneráveis e minorias em situação de violência ou exploração sexual, sensibilizando-os para o reconhecimento e o tratamento das situações de violência de gênero;

c) Estimular a promoção de iniciativas de aprendizagem socioemocional nas escolas para prevenir a violência de gênero ou decorrente de discriminação de qualquer natureza, integrando habilidades socioemocionais no currículo;

d) Estimular a adoção de programas parentais com foco na mudança de padrões de relacionamento, incluindo aconselhamento para pais e cuidadores sobre práticas familiares positivas e o uso de métodos não violentos de disciplina;

e) Fortalecer, em parceria com estados e municípios, a rede de encaminhamento, acolhimento e assistência de mulheres, crianças, idosos e integrantes de populações vulneráveis e minorias em situações de violência;

f) Fomentar parcerias com estados, municípios e organizações da sociedade civil para a elaboração e implementação de programa de educação;

g) **Fomentar a adoção, pelas Polícias Civis, das diretrizes para investigação de feminicídios produzidas pela ONU Mulheres no Brasil;**

h) Promover campanhas educativas sobre prevenção da violência contra a mulher (e de populações vulneráveis e minorias) e da exploração sexual em todas as suas formas, conciliando-as com os programas de prevenção e repressão à exploração sexual de crianças e adolescentes em turismo e viagens, bem como a formalização ou adoção padronizada de boas práticas já desenvolvidas;

i) Apoiar a adoção de mecanismos de proteção dos direitos da mulher privada de liberdade mediante a adequação das arquiteturas das unidades prisionais a contextos e vivências das mulheres, bem como a oferta permanente de assistência médica com compatível com a sua condição;

j) *Intensificar as ações de mapeamento de pontos vulneráveis à violência e exploração sexual, em particular os envolvidos com exploração sexual de crianças e adolescentes em turismo e viagens;*

l) *Apoiar programas de qualificação de profissionais de segurança ou primeiro atendimento de saúde com vistas à preservação de vestígios de violência, em particular nas situações de violência sexual;*
e

m) *Articular com a Advocacia-Geral da União e o Instituto Nacional de Seguridade Social a propositura a propositura, em situações estratégicas de ação regressiva previdenciária em reforço a atuação no combate à violência contra a mulher, de populações vulneráveis e minorias ” (Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/copy_of_PlanoePolticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf. Acesso em: Maio de 2022, grifos nossos).*

Afirmado estar-se a dar cumprimento às determinações constitucionais, pôs-se, naquele Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social instituído em 2018, objetivos e metas com especial atenção sobre os temas da violência de gênero e da desproporcionalidade/ilicitude frequente na atuação de agentes de segurança pública.

15. Sobreveio o Decreto presidencial n. 10.822/2021, que substituiu o PNSP até então vigente por novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP II – 2021 a 2031).

Em suas informações, baseando-se na Nota Técnica nº 288/2021 da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Presidente da República afirmou que o PNSP I foi substituído após “ *apontamentos do Tribunal de Contas da União - TCU e Controladoria-Geral da União – CGU*”, que destacaram a “ *dissociação do PNSP com a PNSPDS*”, a “ *complexidade e falta de clareza na governança*”, a “ *deficiência dos elementos gerenciais: indicadores, ações fragmentadas, projetos genéricos, prazo*” e a “ *ausência de responsáveis*”.

16. O novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP II – 2021 a 2031) reestruturou o originário. Nele foram expostos cinco objetivos, cinco grupos de metas, doze ações estratégicas, treze metas e vinte e um indicadores. Objetivou-se o aprimoramento do plano anterior, ao argumento de se dar cobro a apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União.

Entretanto, o PNSP II excluiu do primeiro ciclo de implantação (biênio 2021 a 2023) medidas direcionadas ao acompanhamento e redução de feminicídios e mortes decorrentes de intervenções de segurança pública em atendimento aos ditames constitucionais de necessário respeito à dignidade humana e atuação positiva para promover atuações na sociedade impeditiva de desrespeito à integridade da vida. Feminicídios passaram, então, a ser incluídos no grupo “ *mortes violentas* ”, inviabilizando-se a classificação específica dos casos para atendimento eficiente e eficaz da atuação estatal voltada ao cumprimento dos objetivos estatais constitucionalmente obrigatórios, quais sejam, “art. 3º ...I - *construir uma sociedade livre, justa e solidária; ... III - reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”.

Somente com a elaboração de objetivos, metas e ações estratégicas específicas sobre esses temas – como posto no primeiro plano elaborado - se daria cumprimento integral à definição de políticas públicas voltadas à implementação daqueles objetivos.

Não há fundamentação para se determinar judicialmente escolha específica a ser cumprida pelo administrador público para o atendimento dos objetivos constitucionais, máxime em se cuidando, como no caso, dos objetivos gerais da República e dos específicos para fazer face à demanda social em cada setor específico da convivência na polis. Mas também é certo que a comprovação da ineficiência das políticas adotadas pela opção administrativa por providências que dificultem, impossibilitem ou impeçam o atingimento daquelas finalidades conduz ao reconhecimento da inconstitucionalidade por ação ou por omissão da providência normativa.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, na parte questionada, permite que se possa chegar ao cômputo dos casos de feminicídios dentro dos indicadores “ *quantitativo de mortes violentas de mulheres* ” e “ *taxa de mortes violentas de mulheres* ”.

Por igual, não há, no PNSP II, meta para redução de feminicídios, mas de “ *mortes violentas de mulheres* ”, que englobem diferentes práticas assassinas, algumas não caracterizadas como feminicídio. Não se possibilita, assim, de forma eficiente, a apuração dos dados havidos nas

práticas ocorridas para que se elaborem políticas eficientes no combate a este flagelo dramático comprovadamente em curso no Brasil.

17. Também as mortes por intervenção de agentes de segurança pública foram incluídas no indicador “ homicídio ”.

Essa abordagem é pretensamente justificada em documento que explicita a fundamentação teórica e a metodologia de elaboração do atual PNSP II:

“ O grupo tem por objetivo reduzir o número de vítimas fatais da violência, inclusive as decorrentes do trânsito. Na construção destas metas foram analisados os dados de crescimento da população, em especial as estimativas da população e as projeções da população, ambos do IBGE. Os dados permitiram estimar seu crescimento para o período de vigência do PNSP (2021-2030) e fazer o recorte de sexo para a Meta 4 – Mortes Violentas de Mulheres. Esses dados estimam que em 2030 a população brasileira será de 224.868.462 habitantes, sendo 115.139.700 mulheres (51,2%). Ou seja, um crescimento de 7,85% comparado à população no ano de 2018 (208.494.900 habitantes). A estimativa de pessoas do sexo feminino em 2030 não apresenta grandes mudanças, mantendo-se semelhante aos números de 2018, com as mulheres representando 51,09% da população.

As outras fontes de dados utilizadas permitiram identificar as vítimas fatais da violência. Do Sinesp foram utilizados os dados referentes a Homicídios, Lesão corporal seguida de morte e Latrocínio. A classificação para fins estatísticos segue o disciplinado na Portaria MSP nº 229, de 10 de dezembro de 2018, conforme mencionado.

O enfrentamento ao Femicídio é um dos objetivos da PNSPDS. Os Estados têm-se empenhado no sentido de estruturar bases de dados de Boletins de Ocorrências (BO), em consonância com as classificações de ocorrências policiais implementadas junto ao Sinesp, condição necessária para a criação de indicadores nacionais padronizados. Entretanto, a necessidade de análise de elementos volitivos da conduta do agente e das circunstâncias do fato próprias do crime de feminicídio, em muitos casos enseja a necessidade de investigações mais aprofundadas para sua caracterização, de forma que, para este indicador, a utilização do BO como única fonte de dados por vezes não retrata a realidade factual, apresentando, em regra, números destoantes acerca da incidência delitiva contra a mulher motivada por sua condição como tal. Como dispositivo provisório, até que existam os dados adequados, foi elaborada a Meta

4 – *Mortes violentas de mulheres. Essa meta precisa ser revista no próximo Ciclo de Implementação para que seja substituída pela meta específica direcionada aos casos de Feminicídio.*

Situação parecida acomete as Mortes por intervenção de agentes do Estado, que no presente momento estão computadas dentro do indicador homicídio. Esse cenário é inadequado, dado que as mortes por intervenção de agentes do Estado representam um universo próprio, com condições particulares que devem ser explicitadas. Entretanto, diferente da decisão implementada na relação Mortes Violentas de Mulheres/Feminicídio, não há um indicador utilizável, mesmo que precário, para uma aproximação do entendimento do fenômeno num primeiro momento. Assim, é necessário que no 1º Ciclo de Implementação se dê um passo preparatório a respeito do tema, qualificando as coletas e bases de dados sobre as ocorrências dessa natureza nos entes federativos. Dessa forma, no próximo ciclo de implementação do PNSP será possível revisar a Meta 1 – Homicídios e apartar adequadamente as informações a fim de atender ao previsto na Portaria MSP nº 229, de 2018 ” (Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021__2030.pdf. Acesso em: Maio de 2022).

18. *A classificação articulada e apartada de feminicídios e de mortes causadas por agentes de segurança pública consta do art. 3º da Portaria n. 229 do Ministério da Justiça, de 2018, ainda vigente, que tratou da “unificação e padronização das classificações e o envio de dados, definidos pelos entes federados, a serem implementados e fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – Sinesp”:*

“ Art. 3º A comunicação de morte em boletins de ocorrências policiais ou congêneres, registrados ou integrados por meio da plataforma de tecnologia da informação e comunicação do Sinesp, deverá seguir a seguinte classificação: (...)

II – Feminicídio: homicídio praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, nos termos do art. 121, § 2º, VI do Código Penal; (...)

V - Morte por intervenção de agente do Estado: morte por intervenção de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude; (...)”

Os motivos expostos na elaboração do PNSP II para justificar a exclusão do ciclo de implantação (biênio 2021 a 2023) de medidas direcionadas ao acompanhamento e redução de feminicídios e mortes decorrentes de intervenções de segurança pública mostram-se insuficientes e ineficientes em comparação ao disposto no PNSP I (2018) sobre as medidas destinadas ao acompanhamento da ocorrência e da apuração desses crimes, pois já se estabeleciam ações estratégicas de monitoramento e avaliação, em apartado, do quantitativo de mortes violentas de mulheres e mortes por intervenção de agentes de segurança pública.

O novo Plano Nacional de Segurança Pública II retrocede em relação ao disposto no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social instituído em 2018, no sentido da necessária e especial atenção dos temas relativos à violência de gênero e da desproporcionalidade/ilicitude frequente na atuação de agentes de segurança pública.

Para melhor compreensão do tema tratado no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP I de 2018 e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP II instituído em 2021, tem-se o comparativo na tabela abaixo:

Objeto Decreto presidencial n. 9.630/2018, pelo qual estabelecido o PNSP I (2018 – 2028) Decreto presidencial n. 10.822/2021, pelo qual estabelecido o PNSP II (2021 – 2030) (Primeiro Ciclo – 2021 a 2023) *Feminicídio* No item “l” do objetivo 1 (“*Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais*”) há previsão de ação estratégica para “*Implementar ações e protocolos (com foco na adequada investigação e eventual responsabilização) voltados à redução das mortes violentas intencionais: (...) feminicídio (...)*”

No item “g” do objetivo 2 tem-se “*Reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, prevenir e reprimir situações de exploração sexual (independentemente de gênero) e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do Susp nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias*”.

Há previsão de ação estratégica para “*fomentar a adoção, pelas Polícias Civis, das diretrizes para investigação de feminicídios produzidas pela ONU Mulheres no Brasil*”. **Não trata do tipo feminicídio**. Estabelece meta para redução de “*mortes violentas de mulheres*”. Há previsão para

estabelecimento de meta específica para redução de feminicídios no próximo ciclo (2023-2024).

O Plano elucida que: “ o enfrentamento ao Feminicídio é um dos objetivos da PNSPDS. Os Estados têm-se empenhado no sentido de estruturar bases de dados de Boletins de Ocorrências (BO), em consonância com as classificações de ocorrências policiais implementadas junto ao Sinesp, condição necessária para a criação de indicadores nacionais padronizados.

Entretanto, a necessidade de análise de elementos volitivos da conduta do agente e das circunstâncias do fato próprias do crime de feminicídio, em muitos casos enseja a necessidade de investigações mais aprofundadas para sua caracterização, de forma que, para este indicador, a utilização do BO como única fonte de dados por vezes não retrata a realidade factual, apresentando, em regra, números destoantes acerca da incidência delitiva contra a mulher motivada por sua condição como tal. Como dispositivo provisório, até que existam os dados adequados, foi elaborada a **Meta 4 – Mortes violentas de mulheres** . Essa meta precisa ser revista no próximo Ciclo de Implementação para que seja substituída pela meta específica direcionada aos casos de **Feminicídio**” .

Mortes por intervenção de agentes de segurança pública No item “ 1 ” do objetivo 1 (“ Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais ”) há previsão de ação estratégica para “ Implementar ações e protocolos (com foco na adequada investigação e eventual responsabilização) voltados à redução das mortes violentas intencionais: (...) mortes decorrentes de intervenções de segurança pública (...) ” **Não há meta ou objetivo específico para redução de mortes por intervenção de agentes de segurança pública neste primeiro ciclo do PNSP II.** Há a seguinte justificativa no plano: “ Situação parecida acomete as Mortes por intervenção de agentes do Estado, que no presente momento estão computadas dentro do indicador homicídio. Esse cenário é inadequado, dado que as mortes por intervenção de agentes do Estado representam um universo próprio, com condições particulares que devem ser explicitadas. Entretanto, diferente da decisão implementada na relação Mortes Violentas de Mulheres/Feminicídio, não há um indicador utilizável, mesmo que precário, para uma aproximação do entendimento do fenômeno num primeiro momento. Assim, é necessário que no 1º Ciclo de Implementação se dê um passo preparatório a respeito do tema, qualificando as coletas e bases de dados sobre as ocorrências dessa natureza nos entes federativos. Dessa forma, no próximo ciclo de implementação do PNSP será possível revisar a Meta 1 – Homicídios e apartar adequadamente as informações a fim de atender ao previsto na Portaria MSP nº 229, de 2018 ”. **Padronização das classificações e envio de dados para fins de gestão pelo Sistema de informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições,**

e Material Genético, de Digitais e de Drogas – Sinesp, estabelecido na Portaria n. 229/2018, do Ministro de Estado de Segurança Pública Sim. “O monitoramento e avaliação do PNSP será realizado mediante: (...)”

(ii) a implantação do Sistema Nacional de Informações e Gestão de Segurança Pública e Defesa Social, a compreender a atuação integrada dos sistemas e programas a que corresponderão (art. 10):

(...)

b) o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp)”. Parcialmente. O plano reconhece a necessidade de seguir a Portaria n. 229/2018, do Ministro de Estado de Segurança Pública. Entretanto, não utiliza a padronização da classificação de todos os crimes previstos na portaria. A explicação disso está no documento de metodologia do PNSP II, antes transcrito neste voto:

“ O estabelecimento das metas teve como horizonte atender os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Para que se possa conhecer, tão precisamente quanto possível, a aproximação ou não de atingimento dos objetivos, é essencial que se tenha insumos informacionais sólidos e confiáveis, capazes de retroalimentarem o sistema. Para tanto, a Lei nº 13.675, de 2018, estipula que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) seja o instrumento oficial de integração de dados de segurança pública.

Em que pese o Sinesp estar passando por processo de reestruturação decorrente da Lei nº 13.675, de 2018, com suas bases de dados em fase de adesão plena e consolidação, optou-se por sua utilização, não só em decorrência do exposto no art. 10, inciso VI desta Lei, mas também com o intuito de produzir um corpus informacional capaz de ser cotejado, no futuro, a outras fontes de

dados (...) Isso não retira do escopo do Plano a necessidade premente de que o Sinesp seja não só robustecido nos dados que já coleta, mas que também tenha seu rol de insumos ampliado e aperfeiçoado na medida da necessidade de informações para planejamento. **Em decorrência disso, para este Ciclo I do PNSP (2021-2022) foram escolhidas apenas as informações consolidadas o suficiente para permitirem a análise de série histórica e projeções futuras.** Um exemplo claro da diferença considerável entre o cenário desejável e o atualmente possível

diz respeito aos índices de Femicídio. Definido conceitualmente para fins de gestão de dados e informações pela Portaria nº 229, de 10 de dezembro de 2018 do Ministério da Segurança Pública (MSP), o Femicídio

compreende 'Homicídio praticado contra a mulher por razões da condição de

sexo feminino, nos termos do art. 121, § 2º, VI do Código Penal'. Entretanto, conforme discutiremos em pormenores mais adiante, os dados do Sinesp são estabelecidos tendo os boletins de ocorrência como fonte primária da informação, a partir dos quais nem sempre é possível, no momento do

registro, o conhecimento da motivação (do animus) para o homicídio. Sabe-se que essa motivação é condição sine qua non para que um evento de morte violenta intencional de mulher seja rotulado como feminicídio.

19. Do cotejo entre o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social atual e o precedente, constata-se que a substituição do PNSP, por força do Decreto presidencial n. 10.822/2021, ao anterior representa, em parte, retrocesso social em matéria de direitos fundamentais, notadamente aos direitos à vida e à segurança pública, incorrendo, também, em proteção deficiente quanto a esses direitos.

Os dados mencionados pelo autor, constantes no 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, sobre as taxas de feminicídios e mortes decorrentes de intervenções policiais no ano de 2020 retrocedem, em termos de eficácia constitucional possibilitada pela definição normativa de comportamentos e instrumentos do Poder Público, o princípio da plena eficiência estatal, possibilitando o desatendimento dos princípios da dignidade da vida e do dever da sociedade e do Estado de promover a segurança pública.

Pelo que se contém naquele documento, “ em 2020 o país teve 3.913 homicídios de mulheres, dos quais 1.350 foram registrados como feminicídios, média de 34,5% do total de assassinatos. A taxa de homicídios de mulheres caiu 2,1%, passando de 3,7 mulheres mortas por grupo de 100 mil mulheres em 2019 para 3,6 mortes por 100 mil em 2020. Os feminicídios, por sua vez, apresentaram variação de 0,7% na taxa, que se manteve estável em 1,2 mortes por grupo de 100 mil pessoas. Em números absolutos, 1.350 mulheres foram assassinadas por sua condição de gênero, ou seja, morreram por ser mulheres. No total, foram 3.913 mulheres assassinadas no país no ano passado, inclusos os números do feminicídio ”.

As denúncias do aumento de feminicídio nos últimos anos e a atuação estritamente judicial deste Supremo Tribunal em sua função de coibir o inaceitável número de mortes decorrentes de atividades policiais (ADPF

635, Relator o Ministro Edson Fachin) demonstram que as medidas questionadas e postas na norma em questão nesta ação contrariam os objetivos constitucionalmente estabelecidos e os direitos assegurados no sistema de direitos fundamentais.

O anuário antes mencionado aponta que em 2020 foram contabilizadas 6.416 mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil, a despeito das medidas de distanciamento social e do denominado *lockdown*, imposto em alguns períodos por causa da pandemia do coronavírus.

Tem-se naquele estudo:

“ Com 6.416 vítimas fatais de intervenções de policiais civis e militares da ativa, em serviço ou fora, as polícias estaduais produziram, em média, 17,6 mortes por dia. Desde 2013, primeiro ano da série monitorado pelo FBSP, o crescimento é da ordem de 190%, o que precisa ser matizado pela melhoria da informação e da transparência a partir da cobrança da sociedade civil. Ainda assim, não deixa de chamar a atenção o crescimento das mortes por intervenções policiais em um ano marcado pela pandemia, pela reduzida circulação de pessoas, pela redução expressiva de todos os crimes contra o patrimônio, e pela queda de 31,8% nas mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro, que passaram de 1.814 em 2019, maior número da série histórica, para 1.245 em 2020, número ainda elevado, mas que passou a cair a partir do meio do ano quando da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, que limitou operações policiais nas comunidades cariocas ”

A despeito da redução do número de mortes por intervenções policiais em 2021 (6.145 vítimas conforme estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública), consta no 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública que *“ embora esta redução mereça ser celebrada, elevadas taxas de mortalidade por ações policiais permanecem em vários estados, indicando que abusos e execuções permanecem como prática de algumas instituições policiais, misturando-se a casos de uso legítimo da força ”*

20. A opção do PNSP II em agregar o feminicídio e as mortes decorrentes de intervenções de segurança pública ao grupo *“ mortes violentas ”* invisibiliza a apuração e a adoção de providência contra dois dos mais graves problemas enfrentados pela sociedade brasileira.

A inação estatal no combate ao feminicídio põe o Poder Público em patamar equivalente, na conclusão dos delitos, ao do agente da violência. Nesse ponto, deve ser realçado conceito elaborado por Marcela Lagarde:

“ Para que se dê o feminicídio concorrem de maneira criminal o silêncio, a omissão, a negligência e a conveniência de autoridades encarregadas de prevenir e erradicar esses crimes. Há feminicídio quando o Estado não dá garantias para as mulheres e não cria condições de segurança para suas vidas na comunidade, em suas casas, nos espaços de trabalho e de lazer. Mais ainda quando as autoridades não realizam com eficiência suas funções. Por isso o feminicídio é um crime de Estado ” (LAGARDE, Marcela. Por la vida y la libertad de las mujeres: fin al feminicidio. El día, V. Fevereiro, 2004).

Desertar-se da responsabilidade de diminuição e da erradicação da violência de gênero e daquelas decorrentes da atuação exorbitante e desviada do próprio agente estatal importa manter ou ficar inerte o Estado diante do quadro das centenas de mulheres mortas anualmente pela só condição de ser mulher e da morte dos mais vulneráveis.

Ao invisibilizar o feminicídio no grupo de “ *mortes violentas* ” e traçar metas para redução de “ *mortes violentas de mulheres* ”, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social vigente retrocede em comparação ao que se conquistou para mais eficiente combate à violência doméstica, a todas as formas de violência contra a mulher, ao respeito à dignidade da vida, à vulnerabilidade imposta por preconceito e discriminação às mulheres, na medida em que se desconsidera, ainda que justificadamente, as peculiaridades da violência de gênero, especialmente nos casos de feminicídio.

21. A desproporção das intervenções dos agentes de segurança pública também pode configurar violação aos direitos humanos, que se destaca por atingir, majoritariamente, vítimas de perfil específico. Conforme o 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2021, 84,1% das vítimas de intervenções policiais com resultado morte são negras e 65,1% estão entre 18 e 29 anos de idade.

O descompromisso e a ineficiência estatal na apuração e responsabilização pela desproporcionalidade nas intervenções dos agentes de segurança pública levou à condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília versus Brasil*.

Naquele julgamento, examinou-se a atuação das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro em duas operações realizadas nos dias 18.10.1994 e 8.5.1995, na região metropolitana daquela entidade federada, do que teria resultado vinte e seis mortes e três casos de violência sexual contra mulheres. Os fatos em análise assim foram resumidos:

“ Incursão policial de 18 de outubro de 1994.

113. Em 18 de outubro de 1994, pela manhã, uma incursão policial foi realizada na Favela Nova Brasília por um grupo de 40 a 80 policiais civis e militares de várias delegacias da cidade do Rio de Janeiro. Somente 28 policiais foram identificados na investigação.

114. Durante a operação, os policiais invadiram pelo menos cinco casas e começaram a: i) disparar contra os ocupantes e levar os corpos, cobertos por cobertores, à praça principal da comunidade; ou ii) deter ocupantes para levá-los e posteriormente privá-los da vida e depositar seus corpos na praça da comunidade.

115. Em duas das casas invadidas, os policiais interrogaram e cometeram atos de violência sexual contra três jovens, duas das quais eram meninas de 15 e 16 anos de idade.

(...) Incursão policial de 8 de maio de 1995.

117. Em 8 de maio de 1995, aproximadamente às seis horas da manhã, um grupo de 14 policiais civis entrou na Favela Nova Brasília, com o apoio de dois helicópteros. A operação supostamente tinha como objetivo deter um carregamento de armas que seria entregue a traficantes de drogas da localidade. De acordo com testemunhas, houve um tiroteio entre policiais e supostos traficantes de drogas, que causou pânico na comunidade.

118. Como resultado dessa incursão policial, três policiais foram feridos e 13 homens da comunidade foram mortos. As análises forenses com base nos relatórios de autópsia mostraram numerosos ferimentos a bala no corpo das vítimas, com frequência impactando o peito, perto do coração e a cabeça. Além disso, documentos provenientes do Hospital Getúlio Vargas indicaram que as 13 pessoas chegaram mortas ao hospital ” (Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: Maio de 2022).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou terem sido violados os arts. 8.1 (devido processo legal) e 25.1 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na omissão do Estado brasileiro em não promover investigação diligente, em prazo razoável, sobre as mortes das vítimas e à responsabilização dos autores dos delitos, mesmo muitos anos depois do ocorrido.

Ao discorrer sobre o significado dessa condenação do Brasil por aquela Corte de Direitos Humanos, Paulo Alves dos Santos, por exemplo, destaca que:

“(...) a decisão da Corte IDH reforça a compreensão de que a violência policial no Brasil é um problema institucional cuja permanência depende da conivência de diversos atores do sistema criminal. A ação policial abusiva se prolifera mais facilmente em um ambiente legislativo, jurisdicional, social e institucional que permite e tende a validar esta forma de agir.

Nesse sentido, a sentença internacional chamou atenção não só para atuação direta dos agentes policiais, mas também para a incapacidade do Ministério Público, responsável pela supervisão da atividade policial no âmbito interno, em assegurar uma investigação diligente e imparcial sobre os fatos.

Além disso, segundo constatado pela Corte IDH, a culpa pela violação de direitos humanos também decorreu da ineficiência do Poder Judiciário, cuja jurisdição sobre os atos do poder público é inafastável e que igualmente não teria tratado as acusações com a devida diligência, deixando de agir em prazo razoável.

Como se vê, a análise da Corte IDH não deixa dúvidas de que a violência policial não é um problema estritamente das corporações policiais, mas uma disfunção estrutural articulada em diversos níveis” (SANTOS, Paulo Alves. Violência policial no Brasil: Uma análise a partir do caso Favela Nova Brasília na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In* : INTER – REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL E DIREITOS HUMANOS DA UFRJ Vol. 4, nº 1, Janeiro a Junho - 2021. pp 194-217).

Anota-se que, naquela sentença condenatória, a Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou a necessidade de se coletar e disponibilizar dados sobre a violência policial para o embasamento e adoção de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da letalidade policial:

“ 316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A Corte toma nota dos dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que, inclusive, dispõe de informação sobre homicídios decorrentes de intervenção policial. Considera também a existência do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei No 12.681/2012, que tem como um de seus objetivos a disponibilização de estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. No entanto, esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil.

317. Considerando também que o Estado não se opõe à medida e, com efeito, sugere que essa medida estaria já contemplada no Plano Plurianual 2012-2015 e nas atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, a Corte ordena ao Estado que publique anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deve também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que resulte na morte de um civil ou de um policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos da medida não sejam comprovados satisfatoriamente ” (Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: Maio de 2022).

A ausência, no PNSP II, de meta, indicador ou ação estratégica direcionada à redução das mortes decorrentes de intervenções de segurança pública contraria a Constituição, porque o avanço obtido com o plano revogado dava cumprimento aos objetivos constitucionais do Estado brasileiro e acentuava fatores para ação estratégica específica sobre estas gravíssimas questões. Buscava-se, então, dar cumprimento ao preceito constitucional do combate à violência com ênfase na dignidade humana e na eficiência administrativa, o que se afastou com o atual modelo.

22. O argumento de que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social atual expressamente prevê a revisão para o próximo ciclo, com possível inclusão de metas e indicadores específicos para feminicídio e mortes decorrentes de intervenções de agentes de segurança pública, não afasta a urgência do alegado e defendido pelo autor.

O contexto de crise sanitária patenteou fator potencializador do risco de feminicídios, considerando que o estudo presente no 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública atesta que 81,7% dos feminicídios são cometidos por companheiro ou ex-companheiro.

O mesmo gravíssimo cenário ficou demonstrado quanto ao expressivo número de mortes decorrentes de intervenções de agentes de segurança pública, que configura fundamento suficiente a justificar a necessidade de restabelecimento da ação estratégica referente ao tema constante no PNSP I.

23. A Advocacia-Geral da União e o Procurador-Geral da República manifestaram-se pelo indeferimento da medida cautelar.

Sustentaram que o requerimento do autor para “ *suspender a retirada dos feminicídios e mortes causadas por policiais dos indicadores de monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, mantendo a disciplina anterior sobre a matéria*” partiria de premissa equivocada, qual seja, a de que aqueles indicadores estavam presentes no PNSP I.

Do exame do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social de 2018 (PNSP I) percebe-se existir apenas um indicador, percentual de redução anual de mortes violentas, referente à meta de “ *3,5% de redução anual em função dos dados de 2017, de 2018 até 2022*”.

Entretanto, depreende-se dos argumentos postos pelo autor que a presente ação direta não se restringe à reintrodução de alegados índices de feminicídios e mortes decorrentes da intervenção de agentes de segurança pública, ausentes no PNSP I. Também se busca o restabelecimento dos objetivos, metas e ações estratégicas contidos no plano anterior. Confirma-se, por exemplo, os seguintes excertos da petição inicial:

“Cabe observar, primeiro, que o Plano estipula como meta a ‘redução de mortes violentas de mulheres’ e como indicador as ‘mortes violentas de mulheres’, sem, no entanto, fazer qualquer referência à categoria legal do feminicídio.

Em segundo lugar, verifica-se que o Plano atualizado, diferentemente daquele estipulado em 2018, não enumera metas

específicas de redução das mortes causadas por agentes de segurança nem prescreve o monitoramento desse indicador.

É curioso que, embora o Plano estipule metas e indicadores referentes à vitimização de agentes de segurança (o que é positivo), não faça o mesmo em relação às mortes causadas por policiais, que não são mencionadas em parte alguma do documento

(...)

Tendo isso em vista, o I Plano Nacional indicou a necessidade da estipulação de metas e ações voltadas à redução de mortes violentas, entre elas, especificamente, os feminicídios as mortes decorrentes de intervenções de segurança pública.

Embora o atual Governo Federal tenha deixado o Plano inoperante por três anos, o mínimo a se esperar era que, vindo a editá-lo, promovesse o aperfeiçoamento de suas metas e estratégias. No entanto, o que se viu foi o silenciamento da nova versão do Plano em relação aos feminicídios e à letalidade policial”.

Nesse sentido, ainda que ausentes, no PNSP I, indicadores específicos para acompanhamento de feminicídios e mortes decorrentes da intervenção de agentes de segurança pública, o Plano de 2018 estipulava objetivos e ações estratégicas ausentes no Plano atual, que podem e devem ser restaurados, pois presentes na disciplina anterior sobre a matéria dados que deixaram de ser introduzidos no atual e que são imprescindíveis para o esclarecimento, a visibilidade e a adoção de providências, políticas públicas e medidas apropriadas para o combate à violência e melhor condição de segurança das mulheres e daqueles que são sujeitos de ações policiais: “a) *Ação estratégica para ‘Implementar ações e protocolos (com foco na adequada investigação e eventual responsabilização) voltados à redução das mortes violentas intencionais: (...) feminicídio (...) e mortes decorrentes de intervenções de segurança pública, por meio de programas e projetos da Polícias Civis e Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares’, constante no item 1 do objetivo do 1 do PNSP I; b) Ação estratégica para ‘Fomentar a adoção, pelas Polícias Civis, das diretrizes para investigação de feminicídios produzidas pela ONU Mulheres no Brasil’, item g do objetivo 2 do PNSP I”.*

24. Quanto ao pedido de reinclusão dos indicadores de feminicídio e mortes decorrentes da intervenção de agentes de segurança pública, da argumentação presente na petição inicial, tem-se que essa demanda deve ser compreendida como pedido de inclusão desses índices, especialmente porque a omissão desses dados no PNSP incorre em ofensa ao princípio da proibição de proteção deficiente.

Em voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.698 ressaltai que *“há possibilidade, sim, de a Constituição ser descumprida por uma omissão em relação a políticas públicas que são exigidas das entidades do Poder Público”* (minha relatoria, Plenário, DJe 16.4.2010).

Anota-se, ainda, que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 30, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconheceu omissão parcial do Poder Público na execução de políticas públicas em prol de pessoas com deficiência. Tem-se na ementa do acórdão:

“Ementa: (...) O poder público, ao deixar de incluir as pessoas com deficiência auditiva no rol daquele dispositivo, promoveu políticas públicas de modo incompleto, ofendendo, além da não discriminação, a dignidade da pessoa humana e outros direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como os direitos à mobilidade pessoal com a máxima independência possível, à acessibilidade e à inclusão social. Tal omissão constitui violação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada conforme o art. 5, § 3º, da CF /88. Necessidade do controle jurisdicional” (Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 6.10.2020).

Para que seja revertido o quadro de proteção deficiente consequente da omissão existente no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social de 2021, é necessário dar ao feminicídio e às mortes decorrentes de intervenção de agentes de segurança pública o mesmo tratamento conferido aos outros crimes disciplinados no plano, **incluindo-se indicadores de acompanhamento específicos para essas duas categorias.**

25. Pelo quadro demonstrado de retrocesso social pela substituição do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social de 2018 pelo de 2021 e pela proteção insuficiente diante da omissão do Poder Executivo na inclusão de indicadores específicos para acompanhamento de feminicídios e mortes decorrentes da intervenção policial, tem-se patenteada a necessidade de se restabelecer o modelo de definição das ações estratégicas **referente ao feminicídio e às mortes decorrentes da intervenção de agentes de segurança pública prevista no Decreto presidencial n. 9.630/2018.**

26. Pelo exposto, voto no sentido de a) converter o exame da medida cautelar em julgamento de mérito; b) julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade para que seja suprida a omissão, determinando-se o restabelecimento do cuidado antes adotado e ao qual se retrocedeu, para se incluir, no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, disciplina objetiva e expressa dos objetivos, metas, programas e indicadores para acompanhamento de feminicídios e de mortes decorrentes da intervenção de agentes de segurança pública prevista no Decreto presidencial n. 9.630 /2018 (Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018 a 2028), a ser cumprido no prazo máximo de 120 dias.

Plenário Virtual - minuta de voto - 07/10/2025