

EXCELENTÍSSIMO MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO — PSB NACIONAL, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP no. 70.736-510, vem, por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 01), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

em face do art. 1º, *caput*, e anexo (item 5) do **Decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021**, e o faz pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, cujo objeto consiste na **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 (item 5) do Decreto n. 10.822, de 18 de setembro de 2021.

O Decreto é editado três anos após a publicação do I Plano de Segurança Pública e Defesa Social, elaborado pelo governo de Michel Temer para os anos de 2018 a 2028, na esteira da edição da Lei n. 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

O Decreto n. 10.822/2021 propõe um novo Plano Nacional, com vigência de 2021 a 2030. São previstas metas de redução da letalidade violenta e estipulado o monitoramento e a avaliação dos quantitativos e taxas de violência, conforme indicadores, por exemplo, de homicídios, lesão corporal seguida de morte, latrocínios e vitimização de profissionais de segurança pública.

Ao definir os indicadores, no entanto, o Plano **omite-se em relação ao monitoramento dos quantitativos e taxas de feminicídios e de mortes causadas por agentes de segurança pública** — índices previstos na disciplina anterior da matéria.

Tratam-se de dois grandes problemas de segurança pública no Brasil que recaem sobre grupos vulneráveis — **as mulheres e a juventude negra periférica** — e que têm se agravado atualmente.

Com efeito, em 2020, segundo o Anuário de Segurança Pública, 1.350 mulheres foram vítimas de feminicídio no Brasil, o que representa aumento de 0,7% em relação ao ano anterior e corresponde a **um feminicídio a cada seis horas e meia**¹.

Também de acordo com o Anuário de Segurança Pública, em 2020, o Brasil atingiu o maior número de mortes causadas por agentes de segurança pública desde que o indicador passou a ser monitorado pelo Fórum, em 2013. Apesar da pandemia e, portanto, da redução da circulação de pessoas e dos crimes patrimoniais, contabilizaram-se **6.416 vítimas fatais** de intervenções policiais, o que corresponde a **17,6 mortes por dia**².

Ao deixar de adotar as classificações de feminicídio e mortes causadas por policiais para fins de monitoramento pelo Plano Nacional, **o Governo Federal age deliberadamente para invisibilizar ocorrências relacionadas à violência de gênero e à letalidade policial**, prejudicando o enfrentamento dessas graves questões de segurança pública.

Assim, conforme será demonstrado a seguir, a retirada dos referidos indicadores do Plano Nacional viola os **direitos fundamentais à vida e à segurança pública** (arts. 5º, caput, 144, 227 e 230, CF) e o

¹ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anoario-brasileiro-seguranca-publica/>

² Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anoario-brasileiro-seguranca-publica/>

princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), além de representar inadmissível **retrocesso social** em matéria de segurança e desrespeitar os **princípios administrativos da eficiência e da motivação** (art. 37, *caput*, CF).

Nesse contexto, imperiosa a propositura da presente ação direta, a fim de ver reconhecida a inconstitucionalidade da supressão dos indicadores por meio do art 1º, *caput*, e anexo (item 5) do Decreto n. 10.822/2021, pelos motivos que se passa a demonstrar.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal e do art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99 os partidos políticos com representação no Congresso Nacional — como é o caso do Partido ora Requerente (Doc. 02) — são dotados de legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo o entendimento jurisprudencial deste e. Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000).

Destarte, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual está consolidada a legitimidade do Partido Socialista Brasileiro para o ajuizamento da presente ação.

III. DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUBSIDIARIAMENTE. CONHECIMENTO DA AÇÃO COMO ADPF. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE.

A ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade, em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole diretamente o texto constitucional.

O Decreto n. 10.822/2021, a pretexto de regulamentar a Lei n. 13.675/2018, representa **ato normativo autônomo**, apto a ser impugnado na presente demanda, na medida em que **inova no ordenamento jurídico**.

Com efeito, seu texto não se limita a pormenorizar os termos da Lei n. 13.675/2018, apresentando novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e promovendo significativas alterações na política de segurança pública do país, que implicam graves violações a direitos fundamentais.

Por esse motivo, a **violação ao texto constitucional ora suscitada é direta**, independente de juízo de legalidade, haja vista que o Decreto impugnado assume perfil autônomo.

Diante de hipóteses análogas — decreto não meramente regulamentar, dotado de densidade normativa — o Plenário deste e. STF autorizou a impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade. Confira-se julgado recente:

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 Peluso, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2011; ADI nº 2.155/PR-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 1º/6/2001 [...] (ADI 6590 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffolli, Tribunal Pleno, j. 21.12.2020, DJe 12.02.2021)

Assim, a presente ação atende o requisito do art. 102, I, alínea “a” da Constituição, razão pela qual se permite o controle abstrato de constitucionalidade nesta Suprema Corte.

Na eventualidade de se entender que o ato objeto da presente ação deveria ser impugnado pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, prevista no art. 102, III, §1º da Constituição, requer-se seja **a presente recebida como ADPF**, em virtude do princípio da fungibilidade, conforme entendimento pacífico deste STF³.

Isso porque é inegável que os direitos fundamentais à segurança pública, à proteção à vida e à dignidade da pessoa humana constituem princípios fundantes do Estado Democrático de Direito, de modo que são considerados preceitos fundamentais para o efeito do controle objetivo de constitucionalidade (ADPF n. 33-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 06.08.2004).

Além disso, caso se entenda pelo não cabimento de ação direta, a ADPF se revelaria o único meio apto a sanar de forma **eficaz e definitiva** a lesividade aos direitos fundamentais elencados na presente demanda, atendendo-se, assim, ao requisito da subsidiariedade.

Assim, evidenciado o pleno cabimento da presente demanda, passa-se as razões que levam à sua procedência.

IV. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL E CONTEXTUALIZAÇÃO DO FEMINICÍDIO E DA LETALIDADE POLICIAL NO BRASIL

IV.1. HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL E ATUALIZAÇÕES PROMOVIDAS PELO DECRETO N. 10.822/2021.

Antes de adentrar o mérito das violações constitucionais perpetradas pelo ato impugnado, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o papel do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e sobre as modificações promovidas pelo Decreto n. 10.822/2021.

³ STF, ADI 4163, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 01.03.2013.

Em 2018, foi editada a **Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018**, um importante marco para a segurança pública no país, fruto de amplo esforço no sentido da redução da violência e da criminalidade.

A Lei disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública (em atenção à previsão do § 7º do art. 144 da Constituição), instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). O objetivo era estipular as bases e princípios para uma atuação integrada, estratégica e sistêmica do Estado, em suas diferentes esferas federativas, no âmbito da segurança pública.

No art. 22, a Lei n. 13.675 prevê a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, cujo intuito é articular as ações do poder público e dar concretude aos objetivos da Política Nacional, estabelecendo estratégias, metas, indicadores e medidas específicas para a sua consecução. Esse plano deve ser formulado pela União, com **duração de dez anos**, e deve embasar a elaboração dos respectivos planos em nível distrital, estadual e municipal.

Uma das grandes diretrizes da Política Nacional reside na priorização de **políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis**, conforme o art. 5º da Lei n. 13.675/2018. Nessa esteira, um dos objetivos dispostos no art. 6º, IV, consiste no estímulo e apoio à realização de “ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à **letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis**”.

O Lei n. 13.675/2018 também enfatiza a importância das atividades de coleta, quantificação e qualificação de dados e informações como forma de **monitoramento e de avaliação das ações implementadas**, objetivo inscrito no inciso XVIII do art. 6º.

Nessa linha, o Diploma instituiu, no art. 36, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (**Sinesp**), responsável **armazenar, tratar e integrar dados e informações**, a fim de auxiliar na formulação e na execução das políticas de segurança pública.

Com o objetivo de promover a unificação das classificações para o envio de dados por meio da plataforma do Sinesp, o Ministério de Segurança Pública editou a **Portaria n. 229/201**. Entre as classificações para o registro de mortes, encontram-se o **feminicídio** (art. 3º, II) e a

“**morte por intervenção de agente do Estado**” (art. 3º. V), que se somam a outras categorias, como homicídio, homicídio culposo, homicídio culposo de trânsito, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, morte acidental e suicídios.

A Lei n. 13.675/2018 foi regulamentada pelo **Decreto n. 9.630/2018**, que inaugurou o **I Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**, com duração de dez anos, de 2018 e 2028. O Plano, aprovado pelo Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, foi elaborado com base em ampla pesquisa técnica sobre as diversas nuances da segurança pública e em total consonância com os propósitos do Susp.

Entre as questões consideradas centrais no enfrentamento da violência e da criminalidade no país, o Plano estipulou como objetivo n. 1 “reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais”, propondo, para tanto, medidas de atuação, prevenção e repressão **especialmente direcionadas a feminicídios e mortes decorrentes de intervenção de agentes públicos**. Confira-se:

Objetivo 1: Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais.

Estratégias/Ações:

a) Implementar, no âmbito da União, e estimular e apoiar, no âmbito das unidades federativas, ações, planos e protocolos de prevenção e repressão à violência e à criminalidade, com prioridade para aqueles relacionados com a letalidade da população jovem negra e parda entre 12 e 29 anos, das **mulheres e dos outros grupos vulneráveis**, com latrocínios, incidentes de lesão corporal seguida de morte, com crimes de trânsito com resultado morte ou lesão corporal grave ou gravíssima e com a vitimização policial e **mortes decorrentes de intervenção de agentes da segurança pública, fixando metas anuais de redução verificáveis e públicas;**

[...]

l) Implementar ações e protocolos (com foco na adequada investigação e eventual responsabilização) voltados à redução das mortes violentas intencionais: homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, **feminicídio**, crimes dolosos de trânsito, vitimização de profissionais de segurança pública 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;

Observa-se ter-se fixado expressamente a necessidade de acompanhamento e monitoramento dos quantitativos de mortes por

feminicídio e por agentes de segurança pública, entre outras classificações, o que evidentemente coaduna com o objetivo da Política Nacional de proteção de grupos mais vulneráveis.

Vale destacar, aqui, a importância da **continuidade** dos programas e diretrizes instituídas pelos planos nacionais de segurança pública para garantir a sua efetividade. O abandono dos programas não apenas impede a implementação das políticas de segurança previstas, como tendem a enfraquecer aquelas já instituídas, agravando, por consequência, os já graves problemas de violência e criminalidade que assolam o país. Segurança pública é matéria de Estado, e não de governo.

Apesar disso, o que se viu foi um abandono do plano vigente, tendo o Susp — que, repita-se, é um grande marco para a implementação de políticas de segurança pública eficientes, com base em dados e resultados — permanecido inexplicavelmente inoperante ao longo dos três últimos anos.

Nesse ínterim, as mortes violentas voltaram a subir significativamente⁴, ao mesmo tempo em que se registrou a maior taxa histórica de registro de armas⁵, na esteira das medidas de incentivo e facilitação do acesso a armas de fogo promovidas pelo Governo Federal.

Foi somente em 28 de setembro de 2021, por meio da edição do **Decreto n. 10.822/2021**, que o Presidente Jair Bolsonaro voltou suas atenções para o Susp. No entanto, conforme observa Renato Sérgio de Lima, Diretor-presidente do Fórum de Segurança Pública, *“o que seria enfim uma boa notícia, é, na verdade, a comprovação da falta de compromisso e da descontinuidade das políticas públicas na área”*⁶.

O Decreto n. 10.822/2021 revoga o Decreto n. 9.630/2018, instituindo um **novo Plano Nacional, referente aos anos de 2021 a 2030**. Para além do problemático descarte total do Plano anterior sem

⁴ Brasil tem aumento de 5% nos assassinatos em 2020, ano marcado pela pandemia do novo coronavírus; alta é puxada pela região Nordeste. G1, 12 de fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/02/12/brasil-tem-aumento-de-5percent-nos-assassinatos-em-2020-ano-marcado-pela-pandemia-do-novo-coronavirus-alta-e-puxada-pela-regiao-nordeste.ghtml>

⁵ SCHREIBER, Mariana. Com acesso facilitado, Brasil fecha 2020 com recorde de 180 mil novas armas de fogo registradas na PF, um aumento de 91%. BBC News Brasil, 08 de jan. de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55590649#:~:text=Segundo%20dados%20obtidos%20pela%20BBC,institui%C3%A7%C3%A3o%2C%20que%20come%C3%A7a%20em%202009>

⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2021/10/a-imagem-e-semelhanca-de-bolsonaro.shtml?origin=folha>

maiores explicações e com menos de três anos do início da sua vigência, sobressai do Decreto, embora mantida como prioridade a redução das mortes violentas, o **silenciamento em relação aos feminicídios e às mortes causadas por agentes de segurança.**

O Plano elenca uma série de metas relacionadas a mortes violentas, prevendo a redução da taxa nacional de homicídios, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, mortes violentas de mulheres, mortes no trânsito, vitimização de profissionais de segurança pública e suicídio de profissionais de segurança pública.

Nessa linha, prevê-se a verificação do cumprimento das metas e o direcionamento da atuação dos órgãos estatais por meio do monitoramento e da avaliação de indicadores. Confirmam-se os indicadores estipulados em relação às mortes computadas:

5. Monitoramento e avaliação

A avaliação dos resultados do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 será monitorada pelos indicadores de acompanhamento e de resultado.

As avaliações anuais deverão ocorrer até o dia 30 de abril de cada ano. Caberá ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, em articulação com os integrantes do Susp, avaliar a implementação do Plano, com o objetivo de verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar as recomendações aos gestores e operadores de políticas públicas relacionadas com segurança pública e defesa social. Para tanto, ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública deverá definir o sistema de monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, observadas as diretrizes e as orientações metodológicas já estabelecidas, a exemplo do manual Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post.

5.1. Indicadores

Código	Indicador	Tipo	Finalidade	Fórmula de cálculo	Periodicidade	Meta
Indic_1	Quantitativo de vítimas de homicídio	Acompanhamento	Acompanhar o comportamento dos homicídios no contexto nacional, estadual, distrital e municipal	Número absoluto de vítimas de homicídio	Trimestral	Meta 1
Indic_2	Taxa de homicídios	Resultado	Verificar a variação da taxa de homicídios	$(\sum \text{de homicídios} / \text{população}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 1
Indic_3	Quantitativo de vítimas de lesão corporal seguida de morte	Acompanhamento	Acompanhar o comportamento das lesões corporais seguidas de morte no contexto nacional, estadual, distrital e municipal	Número absoluto de vítimas de lesão corporal seguida de morte	Trimestral	Meta 2
Indic_4	Taxa de lesão corporal seguida de morte	Resultado	Verificar a variação da taxa de lesão corporal seguida de morte	$(\sum \text{de vítimas de lesão corporal seguida de morte} / \text{população}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 2
Indic_5	Quantitativo de vítimas de latrocínio	Acompanhamento	Acompanhar o comportamento das mortes por latrocínio no contexto nacional, estadual, distrital e municipal	Número absoluto de mortes por latrocínio	Trimestral	Meta 3
Indic_6	Taxa de latrocínio	Resultado	Verificar a variação da taxa de latrocínio	$(\sum \text{de vítimas de latrocínio} / \text{população}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 3
Indic_7	Quantitativo de mortes violentas de mulheres	Acompanhamento	Acompanhar o comportamento das mortes violentas de mulheres no contexto nacional, estadual, distrital e municipal	Número absoluto de mortes violentas de mulheres	Trimestral	Meta 4
Indic_8	Taxa de mortes violentas de mulheres	Resultado	Verificar a variação da taxa de mortes violentas de mulheres	$(\sum \text{de mortes violentas de mulheres} / \text{população do sexo feminino}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 4

Indic_9	Taxa de mortes no trânsito	Resultado	Verificar a variação da taxa de mortes no trânsito	$(\sum \text{de mortes no trânsito} / \text{população}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 5
Indic_10	Quantitativo de profissionais de segurança pública mortos em decorrência de sua atividade	Acompanhamento	Acompanhar o comportamento das mortes dos profissionais de segurança pública no contexto nacional, estadual, distrital e municipal	Número absoluto de profissionais de segurança pública vitimados	Mensal	Meta 6
Indic_11	Taxa de vitimização de profissionais de segurança pública	Resultado	Verificar a variação da taxa de vitimização de profissionais de segurança pública	$(\sum \text{de profissionais de segurança pública vitimados} / \text{efetivo total}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 6
Indic_12	Quantitativo de suicídios de profissionais de segurança pública	Acompanhamento	Acompanhar o comportamento dos suicídios dos profissionais de segurança pública no contexto nacional, estadual, distrital e municipal	Número absoluto de profissionais de segurança pública que cometeram suicídios	Mensal	Meta 7
Indic_13	Taxa de suicídios de profissionais de segurança pública	Resultado	Verificar a variação da taxa de suicídios de profissionais de segurança pública	$(\sum \text{de suicídios de profissionais de segurança pública} / \text{efetivo total}) * 100 \text{ mil}$	Anual	Meta 7

É eloquente o silêncio do novo Plano Nacional em relação aos quantitativos e taxas de feminicídios e de mortes causadas por policiais.

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.

Conforme observa Ricardo Moura, coordenador do Observatório da Segurança do Ceará, “saberemos de forma precisa quantos policiais morrem no Brasil. Em compensação, o número de pessoas mortas pela polícia será uma incógnita. **É quase um excludente de ilicitude estatístico**”⁷.

Assim, embora os feminicídios e as mortes causadas por policiais venham a ser contabilizados sob os indicadores gerais de homicídios, não terão classificação à parte, o que impõe dificuldades ao acesso a dados e à formulação de políticas públicas destinadas à proteção de grupos vulneráveis.

Questionado, o Ministério da Justiça e Segurança Pública afirmou que a mudança no monitoramento das mortes causadas por intervenção de agentes públicos teria ocorrido para “qualificar e padronizar as coletas e bases de base de dados sobre as ocorrências dessa natureza nos estados da federação” e que a estruturação de dados referentes aos feminicídios dependeria de “aprimoramento”⁸.

⁷ Disponível em: <http://observatorioseguranca.com.br/feminicidios-letalidade-seguranca/>

⁸ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/seguranca-publica/governo-bolsonaro-retira-monitoramento-de-mortes-causadas-por-policiais-do-plano-nacional-de-seguranca-publica-25219955>

A justificativa, no entanto, não condiz com a padronização adotada no âmbito do próprio Sinesp, prevista na já citada Portaria n. 229/2018, que inclui feminicídios e mortes causadas por policiais. Ou seja, muito embora essas mortes possam vir a ser devidamente classificadas pelos órgãos de segurança pública estaduais, para todos os efeitos do Plano Nacional, elas entrarão nas estatísticas de mortes violentas de mulheres e homicídios em geral.

A explicação do governo também desconsidera a estrutura do restante do Plano, que prevê, como visto, a **desagregação** dos dados de mortes violentas conforme os indicadores de vitimização e suicídio policial, latrocínios, lesões corporais etc. Conforme explica Renato Sérgio de Lima:

“Em alguns estados, como Ceará, trabalham com a categoria que é a soma das lesões, latrocínios e homicídios. E o ministério está desagregando esses três números de forma isolada. A mesma coisa acontece com as mortes pela polícia: alguns somam, outros publicam apartado. Há quase 10 anos, o Fórum separa, desagrega e faz a soma. Todos os estados já têm esses dados abertos e desagregáveis. Se o governo não incluiu, é porque ele não quer. O dado está lá”⁹.

Sem qualquer respaldo técnico em matéria de políticas públicas, o Governo busca **ocultar indicadores de violência de gênero e de letalidade polícia** no específico momento em que os feminicídios e as mortes causadas por agentes de segurança pública atingem **níveis alarmantes**, como se verá a seguir.

O que se conclui é que, não obstante a sua contabilização sob os indicadores de mortes violentas de mulheres e homicídios, respectivamente, o silenciamento do Plano quanto ao monitoramento de feminicídios e das mortes ocasionadas por agentes públicos implicam a **invisibilização dessas mortes**.

⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/seguranca-publica/governo-bolsonaro-retira-monitoramento-de-mortes-causadas-por-policiais-do-plano-nacional-de-seguranca-publica-25219955>

IV.2. A CATEGORIA DO FEMINICÍDIO E A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL.

Tem-se notícia da primeira utilização do termo “feminicídio” (*femicide*, em inglês) no ano de 1976, quando a socióloga Diane Russel empregou a expressão para designar os assassinatos de mulheres por homens pelo preciso motivo de serem mulheres. O objetivo era contestar a neutralidade do termo “homicídio”, jogando luz ao fato de que muitas vezes o gênero feminino da vítima seria determinante para a causa de morte não natural¹⁰.

Ao longo dos anos, o conceito foi sendo aperfeiçoado e ampliado, tornando-se uma importante categoria analítico-descritiva para o dimensionamento e apreensão da realidade social desigual e discriminatória contra as mulheres¹¹.

Apesar das variações classificatórias, o feminicídio, de modo geral, reúne algumas condições estruturais típicas: (i) resulta da desigualdade estrutural de poder entre homens e mulheres, típica da sociedade patriarcal; (ii) ocorre em razão do gênero da vítima; (iii) é uma morte evitável, porque derivada da discriminação e da violência de gênero; (iv) é um fenômeno social e cultural, não podendo ser compreendido de forma isolada¹².

Assim, a incorporação do feminicídio como tipo penal ou como qualificadora/agravante do homicídio simples, ao permitir a diferenciação dos homicídios de mulheres em razão do gênero dos demais homicídios, representa um **compromisso estatal com o combate e a prevenção à violência de gênero e com a promoção dos direitos das mulheres**.

A América Latina foi pioneira nesse sentido. Ante o crescimento dos índices de mortes violentas de mulheres ao longo dos anos 2000, quatorze países do continente promoveram mudanças legislativas para punir e coibir feminicídios entre 2007 e 2013, com o objetivo comum de *“identificar as mortes de mulheres no conjunto de homicídios que ocorrem em cada país para dimensionar o fenômeno das*

¹⁰ Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf

¹¹ Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf

¹² Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf

*mortes intencionais de mulheres por razões de gênero e **tirá-lo da invisibilidade resultante da falta de dados estatísticos***¹³.

No ordenamento brasileiro, a medida foi implementada na esteira de décadas de luta e de avanços empreendidos internacional e nacionalmente no que se refere aos direitos das mulheres.

Por meio da ratificação da **Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** (“Convenção da Mulher”), em 1983 — primeiro e principal instrumento internacional a dedicar-se amplamente aos direitos humanos da mulher — o Estado brasileiro comprometeu-se a adotar medidas legislativas, judiciárias e administrativas para por fim à desigualdade de gênero.

A Constituição Federal de 1988, de cunho fortemente democrático e participativo, representou inegável avanço na positivação de direitos e na imposição de novos deveres ao Estado no que tange à proteção à mulher. As conquistas se devem, em grande parte, à intensa articulação do movimento das mulheres durante a constituinte, que culminou na “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, cujas reivindicações foram amplamente incorporadas ao texto constitucional¹⁴.

Com efeito, são diversos os dispositivos constitucionais que refletem essas reivindicações, a exemplo do reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres de modo geral (art. 5º, I) e especificamente no âmbito familiar (art. 226, § 5º), da proibição de discriminação no mercado de trabalho ((art. 7º, XXX e da proteção especial à mulher no mercado de trabalho (art. 7º, XX). Particularmente no que se refere a violência doméstica, O art. 226, § 8º, da Constituição prescreve que “*o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações*”.

A **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher** (“Convenção de Belém do Pará”), ratificada pelo Brasil em 1995, deu grande visibilidade ao tema da

¹³ Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf

¹⁴ PIOVESAN, Flávia. Igualdade de gênero na Constituição Federal: os Direitos Civis e Políticos das Mulheres no Brasil. Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil>

violência contra a mulher, definindo-a como “qualquer ato de violência baseado no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na esfera privada”.

A Convenção de Belém do Pará inovou ao explicitar a indistinção entre privado e público no que se refere **ao papel estatal em face de situações de violência contra a mulher**¹⁵, assentando o dever de os Estados membros atuarem com a devida diligência para prevenir, investigar e punir os casos.

Foi a referida Convenção que possibilitou a denúncia do Estado brasileiro à Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo caso Maria da Penha e que posteriormente, em 2006, serviu de parâmetro para a edição da **Lei Maria da Penha** (Lei n. 11.340/2006), um grande marco na defesa dos direitos humanos das mulheres e na oposição à violência doméstica.

Nessa linha, em 2015, por meio da **Lei n. 13.104**, o Brasil incluiu no Código Penal o feminicídio como qualificadora do crime de homicídio, caracterizando-o como o **homicídio cometido “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino”**, o que ocorre quando o crime envolve “violência doméstica e familiar” ou “menosprezo ou discriminação à condição de mulher”¹⁶.

Naquele mesmo ano, o Mapa da Violência indicou que 106.093 mulheres foram assassinadas no Brasil entre 1980 e 2013. Também a Organização Mundial da Saúde divulgou dados que colocavam o Brasil na posição de **5º país do mundo com a maior taxa de homicídios de mulheres**, ficando atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia¹⁷.

¹⁵ BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. Revista Estudos Feministas [online]. 2015, v. 23, n. 2, p. 501-517.

¹⁶ Art. 1º O art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação: [...]

“Homicídio qualificado

§ 2º [...] VI - **contra a mulher por razões da condição de sexo feminino**: [...]

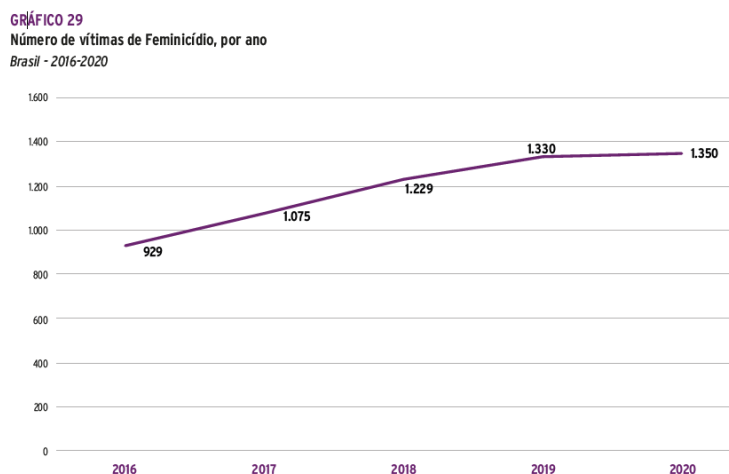
§ 2º -A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - **violência doméstica e familiar**;

II - **menosprezo ou discriminação à condição de mulher**.

¹⁷ Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf

Conforme já ressaltado, em 2020, segundo o Anuário de Segurança Pública, **1.350 mulheres foram vítimas de feminicídio** no Brasil, o que representa aumento de 0,7% em relação ao ano anterior e corresponde a **um feminicídio a cada seis horas e meia**¹⁸. O gráfico a seguir contém a evolução dos números de feminicídios no Brasil desde 2016:



Cabe destacar o perfil racial das vítimas de feminicídio no Brasil: de acordo com o Anuário, **61,8% das mulheres vítimas de feminicídio em 2020 eram negras**¹⁹. Nessa linha, o Atlas da Violência de 2021 indicou que, de 2009 a 2019, enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras caiu 26,9%, a taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 2%. Atualmente, o risco de uma mulher negra ser assassinada é 1,7 vezes maior do que o de uma mulher não negra²⁰.

Os dados do Anuário também revelam que 9 entre 10 feminicídios foram cometidos por pessoas que conheciam a vítima, geralmente parceiro, ex-parceiro ou familiar. Trata-se, portanto de um crime íntimo, com **dinâmica distinta dos homicídios associados à criminalidade urbana**, e que usualmente advém da escalada de episódios de violência doméstica²¹.

¹⁸ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

¹⁹ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

²⁰ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>

²¹ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

É com isso em vista que se atenta para o risco que a posse de armas dentro de casa representa especificamente para as mulheres em contextos de violência doméstica. De acordo com levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz, 51% das mortes violentas de mulheres entre 2012 e 2019 foram causadas por armas de fogo²².

Segundo o Instituto, “a proliferação de armas de fogo *exacerba a violência contra mulheres e meninas e aumenta seu grau de letalidade, além de ser utilizada para outros tipos de violência, como psicológica e sexual*”²³, constatação que vai de encontro às recentes medidas governamentais de flexibilização do acesso a armas.

A quantidade de vítimas de feminicídios no último ano corresponde a **34,5% dos homicídios de mulheres** contabilizados. No entanto, o próprio Fórum de Segurança Pública indica uma **sub-representação dos feminicídios em meio aos homicídios femininos**, apontando para a existência de classificações inadequadas.

Assim, é inegável a necessidade de considerar os dados de homicídio de mulheres de modo geral, eis que estes compreendem também os feminicídios, inclusive aqueles erroneamente não classificados como tal.

Por outro lado, é certo que a supressão dos indicadores de feminicídio não é o caminho para a padronização da classificação. Com efeito, a tipificação legal do feminicídio ainda é recente e somente por meio do aperfeiçoamento de sua utilização pelos órgãos competentes é que se poderá chegar a dados que efetivamente apreendam a realidade das mortes associadas à condição de ser mulher.

A substituição do indicador de feminicídio no Plano Nacional pelas “*mortes violentas de mulheres*” desconsidera, evidentemente, o **cunho discriminatório** de que se revestem boa parte desses homicídios. Deram-se, portanto, vários passos para trás na visibilização da violência de gênero, que consiste justamente no motivo pelo qual se adotou essa tipificação em primeiro lugar.

²² Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/mobilizar/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/advocacy/control-de-armas/?show=documentos#4977>

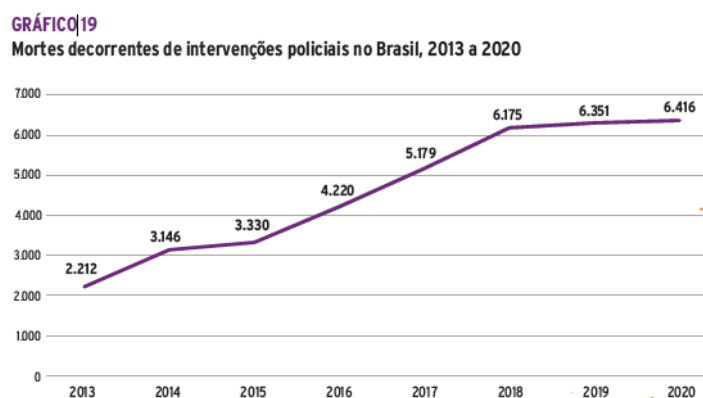
²³ Idem.

IV.3. A LETALIDADE POLICIAL NO BRASIL.

Não é de hoje que se constata a alta letalidade da polícia em diversas cidades brasileiras. Embora esta seja, há muito, uma das grandes questões relacionadas à segurança pública, o que se verifica é que os indicadores de mortes por policiais têm aumentado bastante nos últimos anos.

Conforme já adiantado, em 2020, ano marcado pela pandemia do coronavírus, o Brasil atingiu o maior número de mortes causadas por agentes de segurança pública desde que o indicador passou a ser monitorado pelo Anuário de Segurança Pública, em 2013, registrando, de lá para cá, um **crescimento de 190%**²⁴.

Apesar da pandemia e, portanto, da redução da circulação de pessoas e dos crimes patrimoniais, e da queda no número de mortes causadas em intervenções policiais no estado do Rio de Janeiro — em razão da decisão liminar deste e. STF na ADPF n. 635, que limitou as operações nas comunidades — contabilizaram-se **6.416 vítimas fatais** de intervenções policiais, o que corresponde a **17,6 mortes por dia**²⁵. Confira-se:



Faz-se a necessária ressalva de que nem todas essas mortes causadas pela polícia são arbitrárias, tendo em vista as excludentes de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal e da legítima defesa. No entanto, há que se diferenciar o recurso à força, do qual o Estado detém o legítimo monopólio, de seu uso abusivo, que se transfigura em ato de violência.

²⁴ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

²⁵ Idem.

Um dos critérios de avaliação da legitimidade ou excesso no emprego da força policial é a proporção de mortes causadas pela polícia em relação ao total de homicídios dolosos registrados em determinado lugar e período. Em 2020, segundo o Fórum de Segurança Pública, a letalidade da polícia correspondeu, em média, a 12,8% do total de mortes violentas intencionais no país. Essa porcentagem é ainda maior em estados como Rio de Janeiro (25,4%), Goiás (29,1%) e Amapá (31,2%) — o que indica um **abusivo e desproporcional uso da força**²⁶.

Outro critério consiste na comparação entre os indicadores de mortes causadas por policiais e de mortes de agentes de segurança pública em serviço, o que atenta para a importância de uma análise conjugada desses dois dados — a despeito da supressão do primeiro pelo Governo Federal.

Segundo o Anuário, em 2020, **a cada um policial assassinado, foram mortos 33,1 civis em intervenções**, dado que também indica desproporcionalidade no uso da força pelo Estado²⁷.

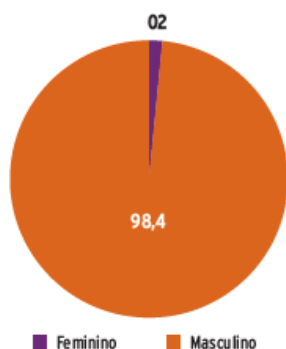
Também se sabe que a violência policial se manifesta como uma das facetas do **racismo institucional** da sociedade brasileira. A letalidade da polícia tem, em geral, alvos muito específicos: **pessoas negras, pobres e moradoras de periferias**²⁸. O Anuário de Segurança Pública também traçou o perfil das vítimas fatais de intervenções policiais, em sua maioria **homens negros de até 29 anos**:

²⁶ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

²⁷ Idem.

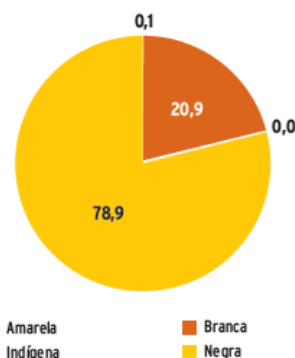
²⁸ NAIDIN, Silvia. Letalidade policial: problema ou projeto. **Boletim Segurança e Cidadania**, Outubro 2020, n. 27.

Sexo das vítimas de intervenções policiais com resultado morte
Brasil (2020)



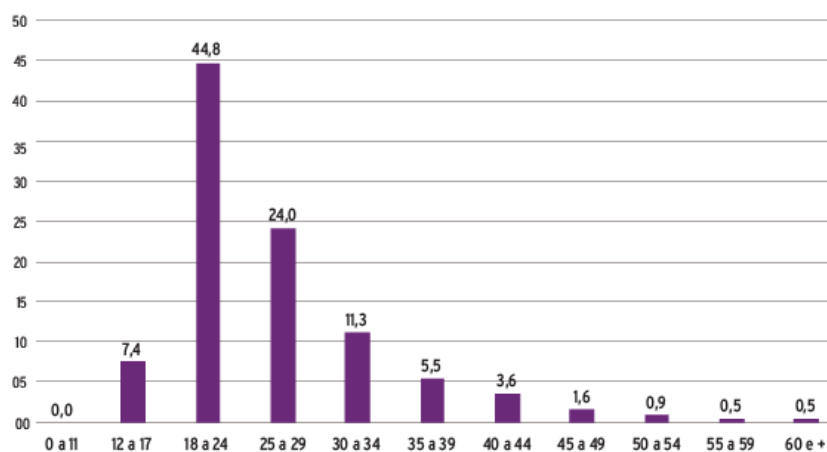
Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; PC-MG; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Raça/cor das vítimas de intervenções policiais com resultado morte
Brasil (2020)



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; PC-MG; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Faixa etária das vítimas de intervenções policiais com resultado morte
Brasil (2020)



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; PC-MG; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nesse sentido, é evidente que a concretização dos objetivos fundamentais constitucionais de **redução das desigualdades sociais e da promoção do bem de todos sem distinções raciais** (art. 3º, III e IV, CF) perpassa necessariamente o enfrentamento do problema da violência policial e a consecução de políticas de redução da mortalidade causada por intervenções de agentes de segurança.

Comparativamente, a letalidade policial no Brasil é cerca de cinco vezes maior que nos Estados Unidos²⁹ — onde as intervenções policiais também são manifestações da desigualdade racial do país e onde a morte de George Floyd, em maio de 2020, desencadeou uma onda de

²⁹ Disponível em: <https://super.abril.com.br/sociedade/letalidade-policial-no-brasil-e-cinco-vezes-maior-que-nos-eua/>

protestos contra a violência policial e pelos direitos da população negra, o movimento “*Black Lives Matter*”.

Em 2019, contabilizaram-se 1.093 mortes de civis causadas por policiais nos Estados Unidos, enquanto no Brasil foram 5.804³⁰. Embora os números já sejam individualmente preocupantes, a comparação entre essas duas realidades de notória brutalidade dos agentes de segurança pública deixa ainda mais patente a gravidade do quadro brasileiro.

Foi diante do agravamento da letalidade da polícia no estado do Rio de Janeiro durante a pandemia, que este e. Supremo referendou medida cautelar na **ADPF n. 635**, para que “*não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*”.

Os limites impostos pela decisão na ADPF não impediram, no entanto, a morte de 29 pessoas (28 civis e um policial) em 6 de maio deste ano³¹ em operação na favela do Jacarezinho, na Zona Norte do Rio de Janeiro, a mais letal da história do estado. Também não evitou que, cerca de um mês depois, Kathlen Romeu, grávida aos 24 anos, morresse baleada em meio a uma ação policial em Lins de Vasconcelos, na zona norte do Rio de Janeiro³².

É evidente, portanto, que a violência policial não pode deixar de ser considerada em se tratando de políticas de segurança pública condizentes com a infeliz realidade brasileira nesse aspecto. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade policial não pode simplesmente omitir os dados específicos referentes às mortes causadas por agentes de segurança pública, sob pena de vulneração a direitos fundamentais básicos expressos na Constituição Federal.

Com efeito, a formulação e o aprimoramento de políticas públicas ocorrem com base em evidências e dados técnico-científicos. É

³⁰ Disponível em: <https://super.abril.com.br/sociedade/letalidade-policial-no-brasil-e-cinco-vezes-maior-que-nos-eua/>

³¹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/mortes-no-jacarezinho-com-28-mortos-operacao-policial-na-comunidade-da-zona-norte-a-mais-letal-da-historia-do-rio-25006044>; <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-05/numero-de-mortos-em-operacao-no-jacarezinho-sobe-para-29>

³² Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/10/o-que-se-sabe-sobre-a-morte-da-jovem-kathlen-romeu-no-rio.ghtml>

o que tem feito, por exemplo, o Estado de São Paulo com a ampliação do programa das câmeras “Olho Vivo” e a aquisição de armas de incapacitação neuromuscular na Polícia Militar. No segundo mês da expansão do programa, assistiu-se a uma **queda de 40% na letalidade policial**³³.

O enfrentamento do problema começa pela devida aferição da dimensão do fenômeno, cujas causas e natureza se distinguem das demais hipóteses de homicídio, e assim deve ser tratado.

V. DAS INCONSTITUCIONALIDADES DO ATO IMPUGNADO

V.1. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VIDA (ART. 5º, CAPUT, 227 E 230) E À SEGURANÇA PÚBLICA (ART. 144) E DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III). VEDAÇÃO AO RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.

A Constituição Federal é inequívoca quanto à proteção da vida como o valor supremo no Estado Democrático de Direito, na medida em que consiste no primeiro direito tutelado pelo constituinte originário no rol dos direitos fundamentais do art. 5, *caput*, da Magna Carta, veja-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade do direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]

Por sua vez, o art. 227 do texto constitucional é expresso em determinar **a obrigação do Estado**, compartilhada com a família e sociedade, na **garantia do direito à vida aos mais vulneráveis**:

Art. 227. **É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida**, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda

³³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/08/no-2o-mes-de-cameras-grava-tudo-sp-registra-queda-de-40-na-letalidade-policia.shtml>

forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário também estabelecem o dever do Estado de garantir o direito à vida. Nesse sentido, o Pacto São José da Costa Rica declara, no seu art. 4º, que *“toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente”*. Já o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, dispõe que *“o direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”*.

Nesse sentido, a fim de consagrar a tutela do direito à vida, a Constituição estabelece o dever do Estado de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio, de modo a permitir o ambiente seguro ao desenvolvimento nacional³⁴, nos termos do art. 144, *caput*, da Magna Carta, veja-se:

Art. 144. **A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos.

Nota-se que a proteção à segurança pública é instrumento para operacionalizar a garantia dos direitos fundamentais à vida e à dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da Constituição³⁵.

Valiosas, nessa linha, as considerações de José Afonso da Silva sobre a tutela do direito à segurança pública e a sua relação com a concretização dos demais direitos fundamentais:

“no entanto, não impede que ele seja considerado um conjunto de garantias — natureza que, aliás, se acha ínsita no termo ‘segurança’. Efetivamente, esse conjunto de direitos aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal ou incolumidade física ou moral): segurança das relações

³⁴ Art. 3 Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II - garantir o desenvolvimento nacional.

³⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

jurídicas (art. 5º, XXXVI), segurança do domicílio (art. 5º, XI), segurança das comunicações pessoais (art. 5º, IV) e segurança em matéria penal e processual penal (art. 5º, XXXVII-XLVII)”³⁶.

Como ressaltado, foi em atenção ao art. 144, § 7º, a dispor que “*a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades*”, que se editou a Lei n. 13.675/2018.

A Lei n. 13.675/2018 instituiu o Susp e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, tendo por uma de suas grandes diretrizes a **redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis**.

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**.

A instituição do Susp e da Política Nacional representam um marco na implementação de políticas de segurança pública eficientes, **com base em dados e resultados**, prevendo o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações implementadas. A **informação** e a **pesquisa** são colocadas como ferramentas chave para o alcance da redução da letalidade violenta.

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**.

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed., atual. até a EC 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 72.

Além de permitirem a visualização da gravidade do problema do feminicídio e da letalidade policial, contribuindo para o dimensionamento da magnitude desses fenômenos e a mobilização das instituições e dos cidadãos quanto a essas questões, os dados específicos oferecem base para a criação de políticas e mecanismos de prevenção³⁷.

Não é suficiente, para fins de consecução de políticas públicas, a contabilização dos feminicídios e mortes causadas por policiais como, respectivamente, mortes violentas de mulheres e homicídios. Esses dados precisam desagregados, como previa expressamente a disciplina anterior sobre a matéria.

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.

Na verdade, o que se vê é um patente **retrocesso no que tange ao direito fundamental à segurança pública**, já que a supressão do monitoramento e da avaliação dos indicadores de feminicídios e mortes causadas por policiais influi direta e negativamente na visualização e no enfrentamento da violência de gênero e da letalidade policial.

Como bem destaca Ingo W. Sarlet³⁸, a vedação ao retrocesso ganha contornos especiais quando se trata de direitos sociais, ainda que a nova orientação normativa não retroaja no tempo, impedindo a revogação de um patamar de proteção já alcançado anteriormente. Veja-se:

Neste sentido, o reconhecimento de uma proibição de retrocesso situa-se na esfera daquilo que se pode chamar, abrangendo todas as situações referidas, de uma eficácia negativa das normas constitucionais. Assim, independentemente da exigibilidade dos direitos sociais na condição de direitos subjetivos a prestações sociais, no âmbito da assim designada eficácia negativa, o que está em causa é a possibilidade de, com base nas normas de direitos sociais, reconhecer **posições subjetivas de caráter**

³⁷ Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2018/03/Dados-Sobre-Femicidio-no-Brasil-.pdf>

³⁸ SARLET, Ingo W. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. Rev. TST, Brasília, vol. 75, n. 3, jul/set 2009.

defensivo (negativo), no sentido de proibições de intervenção ou mesmo proibições de eliminação de determinadas posições jurídicas.

[...] No campo dos direitos sociais tal fenômeno talvez seja ainda mais perceptível, **especialmente quando se trata de alterações legislativas que afetam um determinado nível de concretização de tais direitos**, especialmente quando em causa hipóteses onde não incidem as demais garantias específicas que integram a noção de proibição de retrocesso em sentido mais amplo, como o caso da coisa julgada, da vedação de retroatividade etc., visto que existem situações onde, embora a medida restritiva não retroaja no tempo, acaba instaurando um evidente **retrocesso em termos de proteção social**.

Ainda nesse sentido, é de se ressaltar que este Supremo Tribunal Federal tem adotado de forma pacífica a tese de vedação ao retrocesso em matéria de direitos sociais, inclusive no que se refere ao direito fundamental à segurança pública. Veja-se, por oportuno trecho de valoroso voto do Min. Celso de Mello sobre o tema:

- O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

- A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o **direito à segurança pública**, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, **uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado**. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, **se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados** [...].

(ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso De Mello, Segunda Turma, DJe 15.09.2011)

O monitoramento e a avaliação dos indicadores de feminicídios e de mortes causadas por intervenções de agentes de segurança pública representa inegável compromisso estatal com o combate à violência de gênero e a letalidade policial, e, por consequência, com a concretização do direito à segurança pública e a promoção dos direitos dos grupos vulneráveis vitimizados. A omissão de dados

específicos que deem base para uma atuação estatal nesse sentido implica flagrante retrocesso.

Ademais, a supressão da avaliação e do monitoramento dos quantitativos e taxas referentes a dois grandes problemas de segurança pública no Brasil que atingem **grupos vulneráveis** contraria a própria lógica da Lei n. 13.675/2018, que prevê como uma das diretrizes do Susp e da Política Nacional a redução da letalidade violenta com ênfase em grupos vulneráveis. Trata-se, portanto, de uma medida de **caráter contrassistêmico**, consideradas as balizas gerais estabelecidas pela Lei.

Portanto, torna-se dever dessa Suprema Corte declarar a inconstitucionalidade de medida governamental que não assegura direitos fundamentais, ao revés, **coloca em risco a consecução de políticas voltadas para a segurança da coletividade e de grupos vulneráveis**, contrariando o direito à vida (arts. 5º, *caput*, 227 e 230, da CF) e à segurança pública (art. 144, *caput*, da CF) e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1, III, da CF).

V.2. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 37, CAPUT, DA CF).

As constatações acima delineadas também denotam flagrante violação aos princípios da eficiência e da motivação dos atos da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF).

O princípio da eficiência pressupõe que a Administração esteja constantemente avaliando finalidades, necessidades concretas, recursos disponíveis e soluções técnico-científicas aplicáveis, de modo a promover a adequação entre esses elementos na prática administrativa³⁹.

Nas palavras de Helly Lopes Meirelles, o princípio da eficiência exige “*que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento*”, demandando “*resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*”⁴⁰.

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

⁴⁰ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2001, p. 90.

Ao retirar do Plano Nacional de Segurança Pública o monitoramento e a avaliação dos indicadores de feminicídios e mortes causadas por policiais, o Governo Federal faz opção deliberada por **ignorar dois graves problemas de segurança pública.**

Os dados colacionados no tópico anterior dão conta de que o Brasil é **um dos países do mundo onde a violência de gênero e a violência policial são mais recorrentes**, o que demanda do Poder Público especial esforço e atenção. O Executivo, no entanto, caminha na direção oposta ao buscar ocultar dados específicos.

Também conforme já ressaltado, a informação e os dados, além de darem visibilidade a um determinado fenômeno, são de grande relevância para a formulação de quaisquer políticas que se pretendam minimamente eficientes, porquanto fornecem embasamento técnico para a adoção de soluções e mecanismos de prevenção.

Mas não só isso, os dados e a informação exercem grande protagonismo no âmbito do Susp e da Política Nacional de Segurança Pública. O monitoramento de indicadores volta-se à constante avaliação das metas e estratégias estabelecidas, sempre na busca pela maior eficiência nos programas e ações de segurança pública e tendo em vista a periodicidade decenal do Plano Nacional.

Assim, é autoevidente que a supressão dos indicadores de feminicídios e mortes causadas por policiais vai de encontro à eficiência das políticas de segurança pública. Fechar os olhos à existência desses dois graves problemas implica, na verdade, **contribuir para o seu agravamento**, o que não se pode admitir.

O quadro torna-se ainda mais grave considerando-se a ausência de justificativas para a retirada dos indicadores, restando também descumprida a exigência de motivação dos atos da Administração Pública.

Não se pode conceber, em um Estado Democrático de Direito, a prática e a edição de atos normativos com o condão de modificar, reduzir, ou até extinguir direitos sem a devida explicitação dos motivos para tanto.

A prestação de contas pelo poder público é pressuposto de uma atuação republicana, sendo obrigatório ao administrador justificar suas escolhas com base em **dados e estudos**, além de examinar

diferentes alternativas para a solução dos problemas concertos, **especialmente quando em jogo políticas públicas com objetivos constitucionais tão claramente delineados.**

Como já se comprovou exaustivamente, os dados e estudos mais recentes relacionados ao feminicídio e à letalidade policial no Brasil explicitam a necessidade da formulação e da intensificação de medidas específicas de enfrentamento, o que por certo requer o constante acompanhamento dos indicadores desses tipos de violência.

O que se tem, portanto, é a **arbitrária** retirada desses indicadores na atualização do Plano por meio do Decreto n. 10.822/2021, sem qualquer motivação declarada e chancelada pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Justiça.

A simples e genérica alegação de “*fragilidades*”⁴¹ no plano anterior não é suficiente para justificar a medida, como também não é suficiente afirmar que os feminicídios e as mortes causadas por intervenções policiais continuarão a ser computadas sob os indicadores de mortes violentas de mulheres e homicídios em geral.

Nesse aspecto, cabe destacar que, no âmbito da ADPF n. 635, na qual este Supremo limitou a realização de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, também foi deferida liminar para suspender a eficácia de dispositivo de decreto estadual que excluía do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias os indicadores de redução de homicídios decorrentes de intervenção policial.

Em sede de informações, o Governador do Rio de Janeiro afirmara que “*o Decreto impugnado alterou os indicadores estratégicos para retirar uma hipótese específica ali prevista, mas manteve metas relacionadas à redução de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e outros crimes*” — justificativa que muito se assemelha àquela apresentada pelo Governo Federal à imprensa para suprimir os indicadores aqui tratados.

No entanto, o Plenário deste e. STF entendeu que “*um Estado que apresenta altos índices de incidente dessa natureza deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, dando-lhes os incentivos corretos para isso, na tarefa de reduzir ao máximo as intercorrências*”.

⁴¹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-atualiza-plano-nacional-de-seguranca-publica/>

Raciocínio análogo aplica-se à presente hipótese. Um Estado que apresenta altos índices de feminicídio e de letalidade policial não pode simplesmente deixar de catalogar dados específicos referentes à sua incidência.

Tal quadro de ofensa aos princípios que regem a Administração Pública, notadamente a eficiência e a motivação administrativas, também impõe a intervenção deste e. Supremo Tribunal Federal, de modo reestabelecer os indicadores de monitoramento e avaliação de feminicídios e mortes causadas por agentes de segurança pública.

VI. DA MEDIDA CAUTELAR.

No presente caso, impõe-se o deferimento da medida cautelar para que seja imediatamente **suspensa a retirada dos feminicídios e mortes causadas por policiais dos indicadores de monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**, conforme fundamentação acima desenvolvida, uma vez que presentes os requisitos legais da probabilidade do direito e do perigo na demora.

A **probabilidade do direito** está suficientemente evidenciada nas razões aduzidas no decorrer da presente inicial, que comprovam as flagrantes violações ao texto constitucional promovidas pelo ato impugnado.

Como visto, as atualizações promovidas pelo Executivo Federal nos indicadores do Plano Nacional de Segurança Pública representam **clara ofensa aos direitos fundamentais à vida e à segurança pública e ao princípio da dignidade da pessoa humana**. Isso porque prejudicam a **visibilização e o enfrentamento da violência de gênero e da letalidade policial**.

A supressão da avaliação e do monitoramento dos quantitativos e taxas referentes a dois grandes problemas de segurança pública no Brasil que atingem **as mulheres e a juventude negra periférica** impõe **flagrante retrocesso à proteção e à garantia da segurança** desses grupos vulneráveis.

Nesse sentido, também se verifica violação dos **princípios administrativos da eficiência e da motivação**. A omissão de dados e

informações representa óbice à formulação de políticas públicas específicas, além de que não foram apresentadas justificativas para a supressão dos indicadores, ao mesmo tempo em que previstos indicadores desagregados de latrocínios, mortes de policiais etc.

O **perigo da demora**, por sua vez, está demonstrado ante o **caráter imediato e continuado** das violações constitucionais produzidas pelo ato impugnado.

Como já ressaltado, os feminicídios e as mortes causadas por agentes de segurança pública atingiram **níveis alarmantes no último ano**. Assim, a supressão do seu monitoramento e da avaliação representa não só medida imprudente, incompatível com a realidade, como também impõe **risco à segurança pública** — sobretudo a das mulheres e da população negra.

Trata-se de mais uma medida do Governo Federal que, além de ser desprovida de qualquer respaldo técnico, representa verdadeiro **estímulo à violência**, na esteira da facilitação do acesso às armas, da tentativa de ampliar as excludentes de ilicitude para militares e agentes de segurança pública e das manifestações elogiosas do Presidente da República à Polícia Civil do Rio de Janeiro pela operação em Jacarezinho que resultou em 29 mortos⁴².

Portanto, imperiosa a concessão da medida cautelar para que essa Suprema Corte suspenda a retirada dos feminicídios e mortes causadas por policiais dos indicadores de monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, nos termos da fundamentação acima expendida, ao menos até que sobrevenha decisão final de mérito sobre a matéria.

VII. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o Partido ora Requerente:

- a) O recebimento e o processamento da presente ADI ou, subsidiariamente, o seu recebimento como ADPF, em observância aos princípios da fungibilidade entre ações constitucionais de controle abstrato, da instrumentalidade das formas e da economia processual;

⁴² Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-parabeniza-policia-civil-rj/>

b) O deferimento da medida cautelar *ad referendum* do Plenário desta e. Corte 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, nos termos da fundamentação expendida na presente inicial.

c) Quando da análise de mérito, a **procedência integral da demanda**, a fim de confirmar-se a medida liminar concedida e declarar 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)**.

Por fim, requer-se que as publicações sejam realizadas em nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro, inscrito na OAB/DF sob o n. 25.120**, sob pena de nulidade. Informa, para os efeitos do disposto pelo artigo 39, I, do Código de Processo Civil, que o signatário tem escritório em Brasília, no endereço SGAN Quadra 601 Bloco H L2 Norte - Edifício ION - Sala 1035, Brasília/DF - CEP 70.830-018.

Nesses termos, pede deferimento.
Brasília/DF, 11 de outubro de 2021.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120

Felipe Santos Corrêa
OAB/DF 53.078

Ana Luísa Gonçalves Rocha
OAB/DF 64.379