

## VOTO-VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 10.822, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021. ALTERA O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, INC. III; 5º, *CAPUT* ; 37, *CAPUT* ; 144; 227; E 230 DA CRFB. PRELIMINAR. REGULAMENTO INFRALEGAL. SE EXISTENTE, OFENSA DE NATUREZA MERAMENTE REFLEXA. MÉRITO. RETROCESSO SOCIAL: INOCORRÊNCIA. PLANO ANTECEDENTE: NÃO CONSTITUÍDO POR INDICADORES DE FEMINICÍDIOS E MORTES CAUSADAS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. LIMITES AO ESCRUTÍNIO JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE VIOLAÇÃO, NO PLANO ABSTRATO, A PRECEITO FUNDAMENTAL.

1. Matéria cuja disciplina pormenorizada fora deliberadamente imputada pelo legislador ao plano regulamentar. Nesse cenário, o exame de constitucionalidade da previsão infralegal depende de inquestionáveis juízos preliminares acerca da adequação da regulamentação adotada quando cotejada com outros parâmetros de controle de ordem inferior. Ofensa reflexa ao Texto Constitucional.

2. *In casu* , verifica-se das informações colhidas durante a instrução processual, que não há como cogitar de eventual retrocesso social em relação à matéria, na medida em que os “*indicadores de feminicídios e mortes causadas por agentes de segurança pública*” não constavam do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social anterior. Não há como retroceder a ponto que jamais se alcançou.

3. Como se infere da norma prevista no art. 193, parágrafo único, da Lei Maior, incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, “[a]s *políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos, de modo que a concretização do plano constitucional não é nem instantânea nem estanque, mercê das*

*constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais” (ADO nº 2/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020).*

4. Na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, “[a] *Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador*, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana *FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307 (1993)*, em que se consignou que *‘a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos’*” (ADC nº 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019; grifos nossos).

5. Não demonstração de violações, no plano abstrato, pelos dispositivos infralegais impugnados, aos preceitos fundamentais suscitados.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida e, no mérito, julgada improcedente.

#### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Excelentíssima Senhora Presidente, eminentes pares, conforme se verifica do esboço relatório apresentado pela eminente Ministra Cármen Lúcia, estamos a apreciar Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB em face do **art. 1º, caput, e anexo (item 5) do Decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021**. O referido diploma institui o ***Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030***.

2. Eis o teor dos dispositivos especificamente questionados, com reprodução apenas parcial da tabela que elenca o rol de indicadores de monitoramento e avaliação:

#### **Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021**

“Art. 1º Fica instituído, nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e no art. 4º do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, na forma do Anexo.”

#### **Anexo**

## PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

### 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 IndicadorIndic\_1Quantitativo de vítimas de homicídioIndic\_2Taxa de homicídiosIndic\_3Quantitativo de vítimas de lesão corporal seguida de morteIndic\_4Taxa de lesão corporal seguida de morteIndic\_5Quantitativo de vítimas de latrocínioIndic\_6Taxa de latrocínioIndic\_7Quantitativo de mortes violentas de mulheresIndic\_8Taxa de mortes violentas de mulheresIndic\_9Taxa de mortes no trânsitoIndic\_10Quantitativo de profissionais de segurança pública mortos em decorrência de sua atividadeIndic\_11Taxa de vitimização de profissionais de segurança públicaIndic\_12Quantitativo de suicídios de profissionais de segurança públicaIndic\_13Taxa de suicídios de profissionais de segurança públicaIndic\_14Quantitativo de furtos de veículosIndic\_15Taxa de furtos de veículosIndic\_16Quantitativo de roubos de veículosIndic\_17Taxa de roubos de veículosIndic\_18Quantitativo de novas vagas construídas em unidades prisionaisIndic\_19Quantitativo de presos em atividades laboraisIndic\_20Quantitativo de presos em atividades educacionaisIndic\_21Proporção de Unidades Locais certificadas por meio de alvarás de licença emitidos pelos corpos de bombeiros militares

3. O requerente alega que o Decreto em questão, que propõe um novo Plano Nacional, com vigência de 2021 a 2030, ao definir os seus indicadores, “ *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* ” (e-doc. 1, p. ).

4. Sustenta que o Governo Federal age deliberadamente para invisibilizar tais ocorrências, pelo que, “ *viola os direitos fundamentais à*

*vida e à segurança pública (arts. 5º, caput, 144, 227 e 230, CF) e o 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) ” (e-doc. 1, p. ).*

5. Traz histórico do Plano Nacional de Segurança Pública enfatizando que “ *[u]ma das grandes diretrizes dela reside na priorização de políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis ”. Nesse sentido, argumenta que “ 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 ” (e-doc. 1, p. ).*

6. Ressalta ser de aplicação pacífica pelo Supremo Tribunal Federal a “ *tese de vedação ao retrocesso em matéria de direitos sociais, inclusive no que se refere ao direito fundamental à segurança pública ” e o fato da pretensa supressão da avaliação e do monitoramento dos dois grupos contrariar “ 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 ” (e-doc. 1, p. ).*

7. Formulou pedido de concessão de medida liminar e, por fim, “ *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”.*

8. Adotado o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999 (e-doc. 7), colheram-se as informações da Presidência da República (e-doc. 9). Em seguida, sobrevieram as manifestações da Advocacia-Geral da União (e-doc. 14) e da Procuradoria-Geral da República (e-doc. 17). A Advocacia-Geral da União manifestou pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido. Já a Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento da medida cautelar.

9. Iniciado o julgamento da presente ação na Sessão Plenária Virtual realizada entre 07/10/2022 e 17/10/2022, a eminente Relatora votou 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 ”. Eis a ementa apresentada por Sua Excelência:*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. RECEBIMENTO COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. CONSTITUCIONAL. PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030. RETROCESSO PELA AUSÊNCIA DE MENÇÃO DOS OBJETIVOS E AÇÕES ESTRATÉGICAS CONSTANTES NO PLANO ANTERIOR. AUSÊNCIA DE INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO DE FEMINICÍDIOS E MORTES CAUSADAS POR AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA. OFENSA AOS ARTS. 5º, CAPUT, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AOS PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO DEFICIENTE. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.”

10. O eminente Ministro Alexandre de Moraes acompanhou a Ministra Relatora. Em seguida, pedi vista regimental dos autos.

Contextualizada a controvérsia, passo a me manifestar.

#### **I - EXAME DA QUESTÃO PRELIMINAR**

11. Em sua manifestação, a Advocacia-Geral da União suscitou como questão preliminar a **inexistência de ofensa direta à Lei Maior** . Argumentou que *“a matéria regulamentada pelo Decreto nº 10.822/2021 [...] encontra sua regência primária estabelecida na legislação federal que disciplina o tema, vale dizer, na citada Lei nº 13.675/2018”* . Nesse contexto, defende que *“os vícios de inconstitucionalidade aventados na exordial correspondem, em verdade, a supostas ofensas reflexas ao texto constitucional”* (e-doc. 14, p. 5-7) .

12. De acordo com a pacífica jurisprudência deste Excelso Pretório, a via do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade é reservada aos **atos normativos primários** , ou seja, que retiram sua força normativa diretamente da Lei Fundamental.

13. Com base nesse entendimento, em se verificando que determinado ato do Poder Público, ainda que dotado de generalidade e abstração, possui substrato de validade em outro ato normativo infraconstitucional – *tais como a lei ordinária, a lei complementar, o decreto (autônomo ou regulamentar)* –, o caráter secundário da norma ensejaria, *prima facie* , a instauração de típico **controle de legalidade** , tendo como paradigma

precisamente a norma – *ou o complexo normativo* – que lhe dá suporte primário.

14. De fato, o controle de legalidade é prejudicial ao escrutínio superior acerca da constitucionalidade dos atos de normatividade secundária, uma vez que: **i)** se estiver em desconformidade com o ato normativo primário que lhe dá arrimo, o ato secundário é ilegal ( *não havendo necessidade em perscrutar sua constitucionalidade* ); **ii)** de outro bordo, se guardar consonância com a norma que lhe emprega validade jurídica, eventual inconstitucionalidade afetaria especificamente esta norma legal primária e, apenas por consequência lógica, aquelas com base nela editadas ( *não havendo utilidade, nem adequação, no combate isolado aos normativos reflexos* ).

15. Acerca do tema, peço vênia para trazer à colação manifestação doutrinária do eminente Ministro Roberto Barroso, recorrentemente utilizada no âmbito desta Corte para nortear a apreciação da matéria:

**“Atos normativos secundários. Atos administrativos normativos – como decretos regulamentares , instruções normativas, resoluções, atos declaratórios – não podem validamente inovar na ordem jurídica, estando subordinados à lei . Desse modo, não se estabelece confronto direto entre eles e a Constituição . Havendo contrariedade, ocorrerá uma de duas hipóteses: (I) ou o ato administrativo está em desconformidade com a lei que cabia regulamentar, o que caracterizaria ilegalidade e não inconstitucionalidade; (ii) ou é a própria lei que está em desconformidade com a Constituição, situação em que ela é que deverá ser objeto de impugnação .”**

(BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência* . 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 181; grifos nossos) .

16. No caso em análise, a agremiação autora busca promover o controle de constitucionalidade em abstrato do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que *“Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030”* .

17. Como evidenciado no preâmbulo do referido ato, sua edição teve como supedâneo *“o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 22 da Lei nº 13.675 , de 11 de junho de 2018”* .

18. De fato, em seu art. 22, a Lei nº 13.675, de 2018, impõe à União a obrigação de elaborar um plano nacional de segurança pública e defesa social, a partir das diretrizes que especifica. Reproduzo, no que interessa, o referido dispositivo:

“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.

(...)

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

(...)

§ 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** .” (grifos nossos)

19. Veja-se que a própria Lei, ao atribuir ao âmbito infralegal a incumbência pela elaboração do plano, limitou-se a estabelecer que a União deverá prever “*os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores*” que nortearão as Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

20. Nesse diapasão, verifica-se que a irresignação do autor, em razão da inexistência, no Plano atual, de indicadores especificamente direcionados à aferição do número de feminicídios e mortes causadas por agentes de segurança pública, não tem guarida direta sequer diante da legislação ordinária, uma vez que, como visto, deixa de prever em seu próprio âmbito quais os indicadores devem guiar a política pública em questão, direcionando tal questão ao seu regulamento.

21. Ademais, na esteira do que apontado pela Advocacia-Geral da União, verifica-se da argumentação deduzida na peça vestibular que o partido autor busca demonstrar, na realidade, a existência de desconformidade entre o ato vergastado e a Lei nº 13.675, de 2018, a qual visa regulamentar. Tal conclusão ressaí dos seguintes excertos:

“ 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.

(...)

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 .”** (e-doc. 1, p. 6; 27; 43; grifos nossos).

22. Sob outro enfoque, ao analisar o teor da prescrições contidas nos dispositivos inquinados, verifica-se tratarem de **aspectos eminentemente técnicos** , os quais, de fato, **recebem melhor disciplinamento por parte dos órgãos administrativos responsáveis pela efetiva implementação e fiscalização das diretrizes gerais norteadoras da política pública em tela** , diante do assenhoreamento que detém quanto aos aspectos de ordem prática-operacional envolvidos, **dotados que são de maior capacidade institucional à regulamentação pormenorizada da matéria** .

23. Nesse contexto, com as mais elevadas vênias às posições em contrário, a meu sentir, a discussão quanto a metas, indicadores e ações que devam eventualmente ser estabelecidos em um plano nacional que vise aperfeiçoar a política de segurança pública do país não encontra resposta



diretamente endereçada no Texto Constitucional. Na esteira da posição atualmente encampada pelo regulamento, dada a sua feição técnica, prescinde até mesmo de endereçamento de forma exaustiva pelo legislador ordinário.

24. Trata-se, portanto, de matéria cuja disciplina pormenorizada fora deliberadamente imputada ao plano regulamentar, dotada de inegável viés técnico, por se tratar de formulação de política pública. Nesse cenário, o exame de constitucionalidade da previsão infralegal depende de inquestionáveis juízos preliminares acerca da adequação da regulamentação adotada quando cotejada com outros parâmetros de controle de ordem inferior.

25. Nesse sentido, diante da similitude com o caso em apreço, cito, dentre outros, o entendimento adotado nos seguintes precedentes:

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008, QUE REGULAMENTA A LEI DOS PORTOS (LEI 8.630/1993). OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.**

**I - A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado .**

**II - Agravo regimental a que se nega provimento.”**

(ADPF nº 169-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 19/09/2013, p. 14/10/2013; grifos nossos).

**“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXAME DA LEI NA QUAL SE FUNDAMENTA O ATO REGULAMENTADOR . PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.**

**A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de não se admitir o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo secundário por ser necessário o exame da lei na qual aquele se fundamenta, não impugnada na presente ação ”.**

(ADI nº 6.117-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/10/2020, p. 27/10/2020; grifos nossos).

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO – CARÁTER REGULAMENTADOR – INADEQUAÇÃO.**

O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido.”

(ADI nº 5.593-AgR/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 06/12/2018, p. 1º/02/2019; grifos nossos).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. **COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA . PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.**

1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica .

2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.

3. Pedido julgado improcedente.”

(ADPF nº 825/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 03/08/2021, p. 26/11/2021; grifos nossos).

26. Portanto, de acordo com a diretriz jurisprudencial desta Excelsa Corte, por não se estar diante de ato normativo primário, centrando-se a discussão dos autos em **crise de legalidade** , afigura-se incabível o manejo da ação direta de inconstitucionalidade. Nesse sentido, confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – AJUSTE SINIEF/CONFAZ Nº 08/2016 – ATO CONVENCIONAL DE

CARÁTER MERAMENTE ANCILAR OU SECUNDÁRIO, QUE, DESPROVIDO DE NORMATIVIDADE PRIMÁRIA, VEICULA SIMPLES NORMA COMPLEMENTAR DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (CTN, ART. 100, IV) – AUSÊNCIA DE SITUAÇÃO DE CONFLITO DIRETO E IMEDIATO ENTRE ESSE ATO ESTATAL DOTADO DE MENOR POSITIVIDADE JURÍDICA E O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO – PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CUJA ANÁLISE PRESSUPÕE, NECESSARIAMENTE, O CONFRONTO PRÉVIO ENTRE O ATO CONVENCIONAL QUESTIONADO E AS LEIS TRIBUTÁRIAS EM FUNÇÃO DAS QUAIS FOI EDITADO (CTN, ARTS. 102 E 109, E LC Nº 24/75) – NECESSÁRIA FORMULAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DE JUÍZO PRELIMINAR DE LEGALIDADE – OBJETO JURIDICAMENTE INIDÔNEO EM SEDE DE AÇÃO DIRETA – **CRISES DE LEGALIDADE SÃO INSUSCETÍVEIS DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE** – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO CONTRA ESSA DECISÃO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESTA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

– **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que crises de legalidade** – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade pública, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei – **revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal** . Precedentes.”

(ADI nº 5.582-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 24/08/2020, p. 17/09/2020; grifos nossos).

27. Ante o exposto, com a devida vênia à compreensão em sentido diverso, evidenciado o caráter meramente reflexo da potencial ofensa ao Texto Constitucional, **não conheço da presente arguição** .

28. Não obstante tal conclusão, em observância ao art. 137 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, passo ao exame do mérito, se, por acaso, superada a fase preliminar.

## **II - EXAME DO MÉRITO**

29. **Antecipo, desde logo**, com a mais elevada vênia a eminente Ministra Relatora, **que divirjo de Sua Excelência para julgar improcedente o pedido** , pelas razões que passo a expor.

30. De acordo com a argumentação apresentada pela agremiação autora, se teria promovido a *“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” (e-doc. 1, p. 1).*

31. A partir dessa ideia-central, ancoram-se as alegações de violação aos artigos 1º, III, 5º, *caput*, 37, *caput*, 144, 227 e 230, todos da Lei Maior, na perspectiva segundo a qual o Decreto vergastado ensejaria *retrocesso social* em relação à matéria, se comparado ao cenário regulamentar anterior.

32. Ocorre que, como ficou evidenciado pelas informações aportadas aos autos, essa premissa fática, basilar à integralidade da argumentação desenvolvida, não restou devidamente comprovada. Em sentido contrário, apurou-se que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028, instituído pelo Decreto nº 9.630, de 2018, tinha apenas **um único indicador** - *o percentual de redução anual de mortes violentas, a ser apurado semestralmente* -, para aferir a realização do **objetivo** de “[r]educir os homicídios e outros crimes violentos letais”, fixando-se como **meta** a ser alcançada a redução anual de mortes violentas no percentual de 3,5%, em função dos dados de 2017, durante o período de 2018 até 2022.

33. O que de fato havia no Plano anterior, no bojo das “*estratégias /ações*” elencadas com vistas à consecução daquele objetivo previsto, era uma ordem de prioridade nas “*ações, planos e protocolos de prevenção e repressão à violência e à criminalidade*” e nas “*ações e protocolos [...] voltados à redução das mortes violentas intencionais*”, de combate à violência contra as mulheres, ao crime de feminicídio e às mortes decorrentes de intervenção de agentes da segurança pública. *Prioridade essa que era compartilhada com uma série de outras categorias*. Confirma-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 das Polícias Cíveis e Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares;”

34. Evidente, portanto, que o Decreto questionado não promoveu a “retirada dos **indicadores** de feminicídios e mortes causadas por agentes de segurança pública do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”. E, especificamente quanto à reformulação das “ações” e “estratégias”, aliás, quanto à elaboração de um novo Plano, verificou-se das informações apresentadas que **a medida decorreu da necessidade de adaptar o documento norteador da política pública em questão aos apontamentos feitos tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pela Controladoria-Geral da União**.

35. Da síntese de tais apontamentos, verifica-se que a questão central a ser aperfeiçoada consubstanciava-se na complexidade, *omissões* e atecnias da versão anterior. Nesse sentido, colhe-se da Nota Técnica nº 288/2021/SE/MJ, elaborada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública o seguinte excerto:

“O egrégio TCU, por meio da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) deixou de apresentar contribuições à minuta do PNSP, tendo em vista que **os termos dos Acórdãos TCU-Plenário nº 811/2017 e 579/2018, não foram observados, especialmente no que se refere a ausência de responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado. Tais omissões, ferem o parágrafo único do art. 6º e o parágrafo 4º do art. 22 da lei nº 13.675/2018**. O citado órgão de controle externo ainda asseverou que **a PNSPDS estabelece 25 Objetivos, sendo que o PNSP espelha apenas 11 objetivos, uma demonstração de falta de correlação entre os objetivos presentes em ambos os documentos**.” (e-doc. 10, p. 15; grifei)

36. Com base em tal diagnóstico, verifica-se que apesar do considerável leque de prioridades e da abrangência das questões que se buscava contemplar nas “ações” e “estratégias” esboçadas na versão anterior, o referido documento tinha como uma das causas de sua desconformidade justamente a “**ausência de [...] metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado**”. Em outras palavras, o que se tinha no plano substituído eram menções a linhas de atuação

demasiadamente abstratas, desprovidas de mecanismos de operacionalização minimamente suficientes a conferir-lhes razoáveis níveis de concretude e efetividade.

37. Diante de tal contexto, com a mais elevada vênia às posições em contrário, não vislumbro caracterizado cenário de retrocesso em relação à situação pretérita, a qual se afigurava, de acordo com a manifestação dos órgãos responsáveis pelo controle interno e externo da Administração Pública federal, como nitidamente inadequada.

38. Para além da ausência de retrocesso, penso terem sido apresentadas de forma igualmente satisfatória as razões que ensejaram a não inclusão - *pele que se teria ainda maior avanço em relação à situação pretérita* - dos índices pretendidos no novo plano, naquele momento específico em que ocorrida sua elaboração.

39. Nesse sentido, esclareceu a Presidência da República que *“o não estabelecimento de metas/indicadores específicos sobre feminicídios e mortes decorrentes por intervenção do Estado, se deu tão somente pelo fato de que, até o presente momento, os dados necessários não estão consolidados e padronizados em âmbito nacional”* (e-doc. 10, p. 20) .

40. De forma mais pormenorizada, colhe-se do documento disponibilizado pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, na rede mundial de computadores, elaborado em atenção ao art. 10 do Decreto nº 10.822/2021, que estipula àquela pasta ministerial o dever de publicizar a *“ fundamentação teórica e a metodologia de elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030”* , as seguintes explicações para a ausência dos referidos indicadores:

**“ 1.3.1 Sobre a construção de metas, seleção de indicadores e fontes de dados**

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.

A questão da qualidade e transparência das informações criminais no Brasil tem sido amplamente discutida nos últimos anos, e métodos têm sido propostos para que a realidade seja abarcada de maneira confiável para subsidiar a propositura de políticas e ações públicas.

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 femicídio .**

(...)

### 1.3.3 Grupo 1 – Mortes Violentas

(...)

**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 femicídio, 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 Femicídio .

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/Femicídio, **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 ."** (grifos nossos)

41. Esclareceu-se ainda que estariam *“sendo dispendidos esforços no sentido de obter esses dados para que, no próximo Ciclo II (2023-2024), seja possível a estipulação de metas específicas para esses dois casos, sendo primordial o aprimoramento da estruturação dos dados correlatos, cuja responsabilidade é compartilhada entre a União, responsável pela consolidação dos dados, e o estados que são encarregados de produzi-los”* (e-doc. 10, p. 20).

42. O apontado intuito de aprimoramento, bem como os entraves técnicos e operacionais então existentes no contexto anterior, foram objeto de recente ratificação nos autos pela Advocacia-Geral da União, como se pode depreender dos seguintes trechos, extraídos da Informação nº 29/2023/COAI-CGSUSP/CGSUSP/DSUSP/SENASP e da Nota Técnica nº 313/2023/CPVM/CGPREV/DSUSP/SENASP/MJ, respectivamente:

Info. nº 29/2023/COAI-CGSUSP/CGSUSP/DSUSP/SENASP

*“Vale salientar que na data da formulação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o Sinesp monitorava apenas 09 indicadores, dos quais não constavam, especificamente os feminicídios . Por força da Resolução Consinesp, /MJSP nº 06, de 08 de novembro de 2021, os referidos indicadores de feminicídios e as mortes em decorrência de intervenção policial passaram a ser monitorados”*. (e-doc. 27; grifei)



“Assim, complementando as Notas Técnicas nº 288/2021 (16159975), 58/2022 (17288393) e 445/2022 (20499054), informamos que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, passará por revisão de seus indicadores e metas, de tal forma que **há previsão de inclusão do recorte de gênero no documento citado a fim de dar mais visibilidade às ocorrências envolvendo a vítima mulher**, objetivando-se institucionalizar os dados e acurar o desenvolvimento de políticas públicas de proteção às mulheres [...]”. (e-doc. 28; grifei)

43. Nessa conjuntura, não se pode olvidar que o cumprimento integral de uma dada política pública, por mais relevante e fundamental que seja, **não pode ser exigido de forma imediata**, negligenciando-se as inafastáveis contingências de ordem prática, impostas pela realidade, inerentes ao processo de concretização de qualquer plano de ação governamental.

44. A esse respeito, penso deva-se estar atento à noção de *processo* inerente às políticas públicas — *ou seja*, de algo que se concretiza em etapas, através da realização sucessiva de vários atos que se protraem no tempo, destinados à consecução de um objetivo final. Nesse contexto, o **parágrafo único do art. 193 do Texto Constitucional**, inserido pelo Constituinte Reformador por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, estabeleceu que “*[o] Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas*”.

45. Nessa mesma direção caminhou esta Excelsa Corte ao apreciar da ADO nº 2/DF, de relatoria do e. Ministro Luiz Fux, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020. Naquela ocasião, Sua Excelência asseverou que “**[a] concretização do plano constitucional, destarte, não é nem instantânea nem estanque**, mercê das constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais.” E, prosseguindo no raciocínio, pontificou :

“(…) Embora alguns mandamentos fundamentais possam ser perfectibilizados, apenas, pela via normativa, outras políticas públicas demandam atuação coordenada de múltiplas esferas administrativas, assim como tempo de maturação, planejamento estrutural e orçamentário e, quiçá, uma certa dose de experimentalismo .

Noutros termos, **as políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos** (FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e

direitos fundamentais. Editora Saraiva, 2017), **que, a depender da sua complexidade e dimensão, demandarão tempo para a sua implementação.**” (grifei)

46. Portanto, este Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as políticas públicas estão sujeitas a um *processo de concretização*. Por força de tal contingência, penso que não seria razoável exigir, de modo cogente, independentemente do exame das peculiaridades apresentadas na situação concreta, a inserção automática, de modo instantâneo, de índices e metas inegavelmente perseguidos, mas que tiveram sua fixação pormenorizada postergada para momento futuro, em razão da necessidade de promoção das condições técnicas necessárias à sua efetiva implementação.

47. No ponto, impõe-se a observância ao que se convencionou denominar em sede doutrinária de “*princípio da realidade*” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002), ou, para usar termo cunhado pelo eminente Ministro Eros Grau em precedente deste Preclaro Colegiado, a “*força normativa dos fatos*”, que condiciona a atuação estatal não apenas no âmbito da sua função executiva, mas que deve nortear o exercício tanto da função legislativa, quanto da função jurisdicional, sob pena de incontornável ineficácia das decisões exaradas.

48. Nas palavras do eminente Ministro Eros Grau, é a “*força normativa dos fatos [normative Kraft des Faktischen], a que se refere Georg JELLINEK, que permite compreender a origem e a existência da ordem jurídica, pois na vida do Estado as relações reais precedem as normas em função delas produzidas*” (ADI nº 2.240/BA, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 09/05/2007, p. 03/08/2007).

49. No âmbito doutrinário, tratando da incidência do princípio da realidade especificamente na seara administrativa, leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto o seguinte:

“O entendimento do princípio da realidade parte de considerações bem simples: o Direito volta-se à convivência real entre os homens e todos os atos partem do pressuposto de que os fatos que sustentam suas normas e demarcam seus objetivos são verdadeiros.

São os fatos que regularmente ocorrem ou podem ocorrer, na natureza física ou convivencial, e só excepcionalmente, e por disposição expressa, a ordem jurídica acolhe ficções ou presunções.

Em outros termos, a vivência do Direito não comporta fantasias; o irreal tanto não pode ser a fundamentação de um ato administrativo quanto não pode ser o seu objetivo.”

(MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Legitimidade e Discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002)

50. Por outro lado, há que se realçar que, o reconhecimento do caráter paulatino e gradual de construção das políticas públicas não afasta, em absoluto, a possibilidade de atuação judicial nos casos em que se evidencie a inércia, comportamento insuficiente, ou mesmo refratário à realização do plano constitucional pelo gestor público.

51. Reconhece-se a existência de dificuldades, mas não de discricionariedades. Há necessidade de ação progressiva, mas não omissa, insuficiente ou contrária à direção imposta pela Carta de 1988.

52. Aludindo mais uma vez ao que decidiu esta Excelsa Corte ao apreciar a ADO nº 2/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020, em julgamento unânime, acolheram-se as seguintes balizas traçadas pelo eminente Relator como norteadoras da legítima intervenção judicial:

“À luz dessas considerações, o que se deve perquirir, *in casu*, é se a hipótese aqui apreciada se amolda às situações em que o Poder Judiciário deve intervir para suprir omissão normativa ou administrativa causadora de um estado de proteção deficiente ( *Untermassverbot* ) ou se, alternativamente, deve ser deferente às medidas já implementadas e em processo de implementação pelos demais Poderes, mercê das maiores capacidades institucionais destes últimos.

Para esse fim, devem ser levadas em consideração **(i) a existência de esforços legislativos e administrativos** na implantação da instituição em âmbito nacional; e **(ii) a ausência de elementos empíricos que demonstrem cabalmente a desídia pública apta a configurar ‘rigorosamente [...] um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais do Estado’**, nos termos acima assinalados.

(...)

Constrições orçamentárias, políticas, capacitárias e institucionais, embora não permitam ao Poder Público ignorar a ordem constitucional, devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o

**legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático .**

(...)

Os recursos estatais são, por excelência, escassos, de modo que há, no mais das vezes, um descompasso entre as demandas da sociedade e as correspondentes capacidades jurídico-administrativas do Estado. Conseqüentemente, **na impossibilidade fática de aplicar recursos ótimos em todas as áreas deficitárias, o gestor público deve realizar escolhas alocativas trágicas** . Poeticamente, Guido Calabresi e Philip Bobbit afirmam: 'perguntamos: 'qual o caminho sem flagelos?', mas nós sabemos que nenhuma resposta verdadeira nos dará alento' (CALABRESI, Guido; BOBBIT, Philip, *Tragic Choices*. New York: Norton, 1978, p. 18-19)." (ADO nº 2/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020; grifei)

53. Nessa mesma trilha, ao analisar a alegação de eventual omissão do Poder Executivo em face da *não erradicação do analfabetismo* no país e na *implementação do ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos os brasileiros* , a eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora da ADI nº 1.698 /DF, j. 25/02/2010, p. 16/04/2010, asseverou que:

(...) "o Brasil tem muitíssimo a fazer em termos de compromisso constitucionalmente imposto de erradicar o analfabetismo, até mesmo para que os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, a sua liberdade, a igualdade de oportunidades possam ser efetivados.

Todavia, para os fins da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não há como afirmar, aqui, ter havido inércia do Presidente da República de modo a se lhe imputar providência administrativa que ainda não tivesse sido por ele adotada e que poderia ser suprida pela procedência desta ação".

(ADI nº 1.698/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 25/02 /2010, p. 16/04/2010)

54. O mencionado acórdão resta assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM RELAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTS. 6º, 23, INC. V, 208, INC. I, e 214, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA INÉRCIA ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA ERRADICAR O ANALFABETISMO NO PAÍS E PARA IMPLEMENTAR O ENSINO FUNDAMENTAL OBRIGATÓRIO E GRATUITO A TODOS OS BRASILEIROS.

1. Dados do recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstram redução do índice da população analfabeta, complementado pelo aumento da escolaridade de jovens e adultos.

2. Ausência de omissão por parte do Chefe do Poder Executivo federal em razão do elevado número de programas governamentais para a área de educação.

3. A edição da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei n. 10.172/2001 (Aprova o Plano Nacional de Educação) demonstra atuação do Poder Público dando cumprimento à Constituição.

4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão improcedente.

(ADI nº 1.698/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 25/02/2010, p. 16/04/2010)

55. Vê-se, portanto, que o reconhecimento quanto à obrigatoriedade de concretização do dever estatal de coibir efetiva e eficazmente toda a forma de violência, especialmente aquela perpetrada em desfavor de grupos socialmente vulneráveis - *sem que se reconheça qualquer margem de discricionariedade ao gestor quanto à necessidade de dar efetivo cumprimento a este mandamento* -, não enseja, automaticamente, o reconhecimento de que tal dever pode ser adimplido de forma instantânea, por imposição heterônoma.

56. Ausência de instantaneidade essa que, repise-se, não afasta por completo a possibilidade de socorro jurisdicional, mas antes condiciona a prestação da jurisdição, exigindo-se que se considerem, no caso concreto, os esforços já empreendidos pelos demais Poderes no processo de concretização da aludida política pública, bem como os eventuais obstáculos empiricamente encontrados.

57. Nesse cenário, reputo incidente ao caso a abordagem que o eminente Ministro Gilmar Mendes denominou em âmbito doutrinário de “*doutrina da aproximação*” (*Annäherungslehre*), que preconiza postura de autocontenção judicial nos casos em que se constatar a adoção de medidas concretas pela autoridade governamental competente para superar o estado de inconstitucionalidade eventualmente verificado em relação a direitos de complexa concretização (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraiJur, 2022).

58. Não se pode olvidar, outrossim, que, em reforço aos aspectos anteriormente já indicados, sobretudo ao se mencionar a ADO nº 2/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020, o controle judicial em matéria de políticas públicas deve observar o **princípio democrático** e estar atento à doutrina das denominadas **capacidades institucionais**.

59. Sobre o ponto, rememoro o quanto decidido no bojo da ADC nº 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019. Permito-me reproduzir apenas parcialmente a ementa do aludido julgado, na parcela de interesse ao presente caso:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE “VEDAÇÃO AO RETROCESSO”. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

(...)

16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico enceram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. “Environmental Law”. In: Handbook of Law and Economics. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507)

17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307

(1993), em que se consignou que ‘a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos’ (“Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data”).

18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. *Law’s Abnegation*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135).”

(ADC nº 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019; grifos nossos).

60. Nesse diapasão, não se deve negligenciar que quanto maior o leque de legítimas opções interpretativas disponíveis aos Poderes democraticamente eleitos, menor deve ser o rigor daquele que tem o ônus do controle de conformação dessas escolhas complexas, diante da largueza das balizas estabelecidas.

61. Atento a esse aspecto, pontua-se desde os primeiros precedentes deste Supremo Tribunal Federal, em matéria de políticas públicas, que a sua sindicabilidade *“não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial”* (ADPF nº 45-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 29/04/2004, p. 04/05/2004).

62. Na mesma direção, no bojo do RE nº 592.581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 13/08/2015, p. 1º/02/2016, causa-piloto do Tema nº 220 do ementário da Repercussão Geral, esclareceu esta Suprema Corte que *“não se está a afirmar que é dado ao Judiciário intervir, de ofício, em todas as situações em que direitos fundamentais se vejam em perigo”*. Ainda naquela assentada, pontou-se o seguinte:

*“Dito de outro modo, não cabe aos magistrados agir sem que haja adequada provocação ou fundados apenas em um juízo puramente discricionário, transmudando-se em verdadeiros administradores públicos.*

Aos juízes só é lícito intervir naquelas situações em que se evidencie um *“não fazer”* comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados.

Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, muito menos que lhe compete “impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada”. (grifei)

63. Com a mesma preocupação, ao analisar a **possibilidade de se valer das ações constitucionais para realizar exame judicial da eficácia de determinada ação governamental**, asseverou o Min. Gilmar Mendes que “a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da performance do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico de modelos estrangeiros e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88), que privilegiam, a priori, as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas” (ADPF nº 635-MC/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18/08/2020, p. 02/06/2020).

64. Ainda em relação ao tema, cumpre mencionar a doutrina da autocontenção, especialmente com os contornos propostos por Tushnet, como bem explicita o eminente Ministro Dias Toffoli em manifestação acadêmica:

“Dentre as teorias atuais acerca dos limites do judicial review, destaco a tese de Mark Tushnet, por ressaltar a importância do diálogo entre os poderes para o avanço da democracia. No texto *Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*, Mark Tushnet diferencia o controle de constitucionalidade forte do controle fraco. No sistema forte, as interpretações judiciais da constituição seriam finais e não revisáveis pelas maiorias legislativas ordinárias. No sistema fraco, haveria mecanismos rapidamente acionáveis pelo Legislativo para a alteração do entendimento judicial. O que separa os dois modelos é o aspecto temporal da resposta que os parlamentares podem dar às Cortes.

Mark Tushnet realiza um estudo comparativo das experiências da Nova Zelândia, da Inglaterra e do Canadá, detalhando as variações na forma fraca de controle de constitucionalidade. **Ele demonstra que o controle fraco é o que mais propicia o diálogo entre os poderes, a partir de uma sistemática de não intervenção e de não centralização. Os tribunais se abrem ao jogo institucional, deixando espaços em suas decisões que podem ser preenchidos por nova atividade legislativa.** A intensidade de trocas entre os Poderes geraria, segundo o autor, melhores decisões e melhores leis.



A diferença fundamental entre as primeiras correntes teóricas e a tese de Tuhsnet é que esta **aborda a autocontenção judicial como mecanismo indutor da deliberação democrática. No caso do Poder Judiciário , o foco** deixa de ser postergar a solução para outro momento – ou encaminhá-la a outra seara – e **passa a ser provocar o Legislativo para que se ocupe do problema, promovendo as regulações pertinentes .”**

(Toffoli, José Antônio Dias; Alencar, Idelgard Hevelyn de Oliveira. *Autocontenção no Supremo Tribunal Federal* . In : Costa, Daniel Castro Gomes da; Fonseca, Reynaldo Soares da; Banhos, Sérgio Silveira; Carvalho Neto, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, Justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso* . Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 15-26; grifos nossos).

65. Tal perspectiva de análise ressoa ainda mais pertinente quando se rememora que, para além da alta carga axiológica que caracteriza o Texto Constitucional – dando ensejo a uma pluralidade semântica, potencializada pela pluralidade de legítimos intérpretes –, tem-se como fato incontroverso a sua incompletude – *ou, nos dizeres do Min. Sepúlveda Pertence, a sua natureza fragmentária* .

66. Nessa medida, quanto maior o hiato deixado pelo constituinte ao legislador ordinário, menor a margem de controle do fiscal constitucional. Maior é a necessidade de autocontenção judicial e deferência à vontade majoritária, levada a cabo pelo legislador.

67. Com base em tais premissas, que norteiam a compreensão que alcanço em relação a demandas como a ora escrutinada, renovando novamente as devidas vênias aos que alcançam conclusão diversa, penso não restar efetivamente demonstrada qualquer violação aos ditames constitucionais pretensamente vilipendiados. Entendo assistir razão à douta Procuradoria-Geral da República, quando, ao examinar a situação em julgamento, pondera:

“ São conhecidos e inquietantes os dados apresentados pelo requerente, relacionados a taxas de mortes de mulheres em razão do gênero (feminicídios) e aquelas decorrentes de intervenções de forças policiais, e subsistente a argumentação direcionada à demonstração da necessidade de implementação de políticas públicas específicas para a sua redução e maior proteção da camada da população atingida por tais espécies de crimes.

A elaboração e a execução de políticas públicas mais eficazes serão obtidas, não há dúvida, a partir da coleta de dados e do estabelecimento de indicadores apartados, para melhor avaliação e

monitoramento respectivos. O argumento do requerente nesse sentido é acertado e absolutamente válido.

Porém, a premissa de que parte para embasar o seu pleito – de que houve alteração no plano que passou a vigorar em setembro de 2021, para retirada e desconsideração deliberadas desses indicadores – parece equivocada.

(...)

Quando se pensa a questão sob a ótica da necessidade de dados apartados relacionados a esses crimes para melhor implementação da política de segurança pública para os grupos atingidos, como pretendido pelo requerente, tem-se, objetivamente, que também o plano anterior era deficitário. Daí ser questionável o próprio interesse de agir do requerente, no que voltada a ação à retomada da disciplina precedente.

De outro lado, a circunstância de não ter sido explicitado o recorte dos indicadores pretendidos no Anexo do Decreto 10.822/2021 impugnado não parece significar desconsideração atual do problema e dos dados específicos tampouco a intenção ou a possibilidade de que não sejam monitorados e avaliados para o incremento das políticas de segurança pública.

O plano atual tem como meta, entre outras, a redução das mortes violentas, em que inseridas aquelas decorrentes de intervenções de forças de segurança, com recorte de mortes violentas em que são vítimas as mulheres. Dentre os vinte e um indicadores para acompanhamento de metas e resultados, tem-se o '*quantitativo de vítimas de homicídio*' e o '*quantitativo de mortes violentas de mulheres*', a serem apurados trimestralmente. Especificamente quanto aos crimes de violência contra a mulher e outros grupos vulneráveis, o Plano prevê como uma de suas ações estratégicas o seguinte:

Ação estratégica 12: Desenvolver e apoiar ações articuladas com outros setores, públicos e privados, destinadas à prevenção e à repressão à violência e à criminalidade relacionadas às mulheres, aos jovens e a outros grupos vulneráveis, bem como ao desaparecimento e ao tráfico de pessoas.

Para a sua consecução, deverão necessariamente ser observados, no mínimo, os seguintes quesitos, sem prejuízo de outras atividades exercidas em conformidade com os objetivos estabelecidos pelo art. 6º da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social:

a) Qualificar o atendimento às mulheres, aos jovens e a outros grupos vulneráveis vítimas de violência, por meio da criação ou da estruturação de espaços humanizados para o atendimento e o encaminhamento adequado das vítimas;

(...)

c) Desenvolver e ampliar os bancos de dados e os mecanismos de acompanhamento das medidas protetivas para mulheres em situação de violência, para a sua proteção integral e a responsabilização dos agressores;

A categorização apartada de feminicídios e de mortes causadas por agentes de segurança pública é modelo trazido pela Portaria 229 do Ministério da Justiça, de 20182, 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’*.

A Portaria 229 segue vigente, e serve de embasamento à atuação dos órgãos competentes na coleta, reunião e disponibilização desses dados para fins de aferição de metas, consoante previsto no art. 5º, I, do Decreto nº 10.822/2021:

(...)

É oportuno registrar, ademais, que a padronização e integração de dados por meio do Sinesp “ *para categorização e análise* ” é mais uma das ações estratégicas estabelecidas no Decreto impugnado.

(...)

A dinamicidade do plano, aliada à estratégia estabelecida de padronização de dados e o propósito declarado de consideração dos fatores indicados pelo requerente para a elaboração de políticas preventivas próprias parecem não confirmar a argumentação da inicial, ao menos em exame cautelar.

Sob aspecto distinto, da forma como se apresentam os planos, exigir o detalhamento pretendido, já não vislumbrado no primeiro, parece resultar, de algum modo, na atuação do STF como legislador positivo, para ditar especificidades ainda não contempladas por razões verificadas pelos órgãos competentes e dotados de capacidades institucionais para tanto. ” (e-doc. 17, p. 8-16)

68. Portanto, com supedâneo nesse conjunto de razões apresentadas, **julgo improcedente** o pedido.

### III - DISPOSITIVO

69. **Ante o exposto** , com a mais elevada vênia à posição encampada pela eminente Ministra Relatora, **divirjo de Sua Excelência para, acolhendo a questão preliminar, não conhecer da presente ação direta** . Se vencido, no mérito, **julgo improcedente o pedido** .

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

*Plenário Virtual - minuta de voto - 24/06/2023*