



AO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO NOVO, DIRETÓRIO NACIONAL, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n.º 13.405.866/0001-24, com sede no Setor de Rádio e TV Sul, Quadra 701, Lote 5, Bloco B, Sala 322, Centro Empresarial 2 Brasília, Brasília/DF, CEP 70340-000 representado, neste ato, conforme documentos estatutários e procuração em anexo, por seu presidente nacional **Eduardo Rodrigo Fernandes Ribeiro**, inscrito no CPF n.º 010.259.999-83, portador do documento de identidade n.º 4.452.538, SSP/SC, por intermédio de seus advogados, vem à Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, §º e 103, VIII da Constituição Federal c/c arts. 1º e 3º da Lei n.º 9.882/1999, propor a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

em razão de **omissão** **inconstitucional** **sistemática** e **prolongada** do **Poder Público** na implementação do Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro e do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, previstos nas **Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024**, situação que compromete a eficácia de preceitos fundamentais da Constituição Federal, notadamente ao *(i) direito à dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, CF/88), *(ii) direito à vida* (art. 5º), *(iii) direito à segurança* (arts. 5º, 6º e art. 144 da CF/88), *(iv) ao acesso à informação* (art. 5º, XXXIII), *(v) aos princípios da transparência e publicidade* administrativa (art. 37), *(vi) publicidade dos atos do Poder Judiciário* (art. 5º, LX, art. 93, XI, CF/88), *(vii) dever de coibir a violência nas relações familiares* (art. 226, §8º da CF/88) e a *(xi) proteção integral da criança e do adolescente* (art. 227, §4º CF/88), evidenciando falha institucional na concretização de política pública já definida pelo legislador, conforme se passa a demonstrar a seguir.

RESUMO DA ADPF

Preceito fundamental violado	Fundamentação da violação
Direito à vida (art. 5º, <i>caput</i> , CF/88) e Dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88)	Pessoas, especialmente mulheres, crianças e adolescentes, são impedidos de viver dignamente por medo de conviver com agressores.
Direito à segurança (art. 5º, 6º e 144, CF/88), Princípios da publicidade e da eficiência administrativa (art. 37, <i>caput</i> , CF/88)	A ausência de disponibilidade dos dados impede que os cidadãos acessem a ferramenta de prevenção. Ineficiência administrativa na execução de política pública definida em lei. Ausência de cidadania.
Direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII, CF/88); Publicidade dos atos do Poder Judiciário (arts. 5º, LX e 93, IX, CF/88)	A ausência do cadastro mantém uma assimetria de informação que favorece o agressor e expõe a vítima. Atos do Poder Judiciário são públicos, salvo expressa ordem em contrário.
Experiência internacional: Megan's Law, Estados Unidos.	Desde 1996, os EUA mantêm cadastros nacionais, públicos e gratuitos, com dados de condenados por crimes sexuais.

1. Dos Fatos

O objetivo desta ADPF é o reconhecimento da **omissão sistêmica** inconstitucional na **implementação** dos cadastros previstos nas Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024. A implantação do cadastro é uma forma de efetivação do direito à **segurança** por via da **prevenção**, garantindo a **proteção** de grupos **vulneráveis** - notadamente mulheres, crianças e adolescentes.

Em 1º de outubro de 2020, foi promulgada a Lei n.º 14.069/2020, que instituiu a criação do **Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro** - CNPCCE. O objetivo do cadastro é disponibilizar publicamente informações sobre **condenados por crimes sexuais**, para que cidadãos, famílias e instituições públicas ou privadas tivessem acesso aos dados desses condenados.

Quatro anos após a edição da Lei n.º 14.069/2020, o Congresso Nacional promulgou a Lei n.º 15.035/2024, que ampliou o escopo da norma original e criou o **Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais** - CNPPS. A nova lei inseriu o art. 234-B no Código Penal Brasileiro, determinando a **publicidade** das informações processuais **após condenação em primeira instância** pelos crimes dos arts. 213, 216-B, 217-A, 218-B, 227, 228, 229 e 230 do Código Penal - crimes de **estupro, estupro de vulnerável, satisfação de lascívia mediante presença de criança, favorecimento da prostituição infantil** e lenocínio, entre outros.

Os dados que devem ser tornados públicos pela Lei nº 15.035/2024 compreendem o nome completo do condenado, seu CPF, a tipificação penal e a pena ou medida de segurança aplicada. O sigilo somente poderá ser mantido em casos excepcionais, mediante decisão judicial fundamentada. A **norma também conferiu a qualquer cidadão o direito de consulta pública** às informações constantes do cadastro, tornando o acesso irrestrito e independente de justificativa.

Porém, decorridos **quase seis anos** da promulgação da Lei n.º 14.069/2020 e **quase dois anos** da Lei n.º 15.035/2024, **os cadastros simplesmente não foram implementados**. Não há plataforma de consulta, nenhum ato normativo regulamentador publicado ou qualquer outra movimentação concreta do Poder Público, seja sob a óptica técnica, seja sob a operacional, de implementação dos cadastros. Não existe sequer cronograma de implementação. Qualquer cidadão que tente realizar a consulta prevista na Lei n.º 15.035/2024 **não encontrará sistema disponível**, porque **nenhum foi criado e nem mesmo há perspectiva de criá-lo**.

O art. 3º da Lei nº 14.069/2020 estabelece que os custos de desenvolvimento, instalação e manutenção da base de dados do Cadastro decorre do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP. O FNSP é gerido pelo **Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP** e sua finalidade é financiar ações de segurança pública e prevenção à violência, alinhadas ao Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, nos termos da Lei n.º 13.756/2018.

Em agosto de 2025, o Deputado Federal Messias Donato protocolou o Requerimento de Informação Parlamentar n.º 5102/2025, questionando o MJSP sobre o estágio de implementação do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais. A resposta ministerial, subscrita pelo Ministro Ricardo Lewandowski e pelo Secretário Nacional Mario Luiz Sarrubbo, informou que "a gestão, alimentação e disponibilização dos dados são de competência técnica e operacional do Conselho Nacional de Justiça - CNJ", ao mesmo tempo em que apontou que a implementação estava condicionada à disponibilidade orçamentária do FNSP, então sujeito a contingenciamento. Quase seis anos após a promulgação da lei original, o cronograma ainda é descrito como "em processo de elaboração".

Na tentativa de obter informações sobre as etapas de implementação do cadastro e o estágio em que se encontra, foram feitos pedidos de acesso à informação com fundamento na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), protocolados tanto perante o CNJ quanto o MJSP. As respostas obtidas revelaram um impasse institucional que se perpetua desde a promulgação das leis.

O CNJ, em resposta ao pedido LAI - registrado sob o n.º 510630 em sua Ouvidoria - , informou que "o assunto não está dentro das competências do CNJ" e que "o CNJ não dispõe dessas informações", salientando que elas cabem ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Conselho invocou o art. 103-B, §4º, da Constituição Federal para destacar que sua função é exclusivamente de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário, negando qualquer responsabilidade operacional sobre o cadastro.

O MJSP, por sua vez, respondeu ao mesmo pedido de informação de forma diametralmente oposta: a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP "reconhece a alta relevância da criação do cadastro" e informou que "a SENASP e o CNJ encontram-se em tratativas com o objetivo de viabilizar o fornecimento das bases de dados pelo CNJ para que a SENASP possa, subsequentemente, operacionalizar a disponibilização do referido cadastro".

A resposta ministerial admitiu ainda que "a definição de um cronograma para implementação do sistema está em processo de elaboração" e que "até o momento, o avanço na área técnica tem sido limitado pelo processo de evolução tecnológica dos sistemas do CNJ e SINESP".

O resultado dessas respostas é um **circuito fechado de inação**: o CNJ afirma que a responsabilidade é do MJSP; o MJSP afirma que a responsabilidade técnica é do CNJ; e nenhum dos dois apresenta caminho, produto, prazo ou ato normativo concreto para viabilizar a implantação dos cadastros.

No contexto atual onde os feminicídios crescem, juntamente das denúncias de casos de abuso sexual de crianças e adolescentes, a implantação desse cadastro é imprescindível para a efetivação dos direitos fundamentais à segurança pública, ao acesso à informação, à transparência, além dos deveres constitucionais de proteção das mulheres, crianças e adolescentes contra a violência.

O 19.º Anuário Brasileiro de Segurança Pública¹, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2025, registrou 87.545 (oitenta e sete mil, quinhentos e quarenta e cinco) casos de estupro e de estupro de vulnerável no Brasil em 2024 - o maior número já documentado na história do país. Esse dado é suficiente para demonstrar a urgência dos cadastros nacionais de esturpadores e de pedófilos, por serem mais um instrumento à disposição dos órgãos de segurança pública e da própria família na proteção de vítimas de crimes sexuais.

Em 2025, o país registrou mais de 83 (oitenta e três) mil casos de estupro e de estupro de vulnerável, o que equivale a 227 (duzentos e vinte e sete) vítimas por dia, 9 (nove) por hora, ou **um estupro a cada seis minutos**². Especialistas alertam que esses números, já alarmantes, não correspondem à realidade: a **subnotificação é estrutural**.

A maioria absoluta das vítimas de violência sexual no Brasil são crianças em fase de desenvolvimento. Cerca de 77% (setenta e sete por cento) das vítimas têm menos de 14 (quatorze) anos - o grupo que o art. 227 da Constituição Federal determina proteger com

¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário de Segurança Pública: 2025. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444>>. Acesso em 05/04/2026.

² Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2026/02/03/brasil-estupros-2025.ghtml>> Acesso em: 05/04/2026.

absoluta prioridade. Indo mais além, 88% (oitenta e oito por cento) eram do sexo feminino e 66% (sessenta e seis por cento) foram agredidas dentro de suas próprias casas. Entre as meninas de até 13 (treze) anos, 58% (cinquenta e oito por cento) silenciaram porque foram ameaçadas pelo agressor, 43% (quarenta e três por cento) porque acreditavam que não teriam êxito na credibilidade de suas declarações e 33% (trinta e três por cento) por vergonha³.

O dado sobre o local da violência conduz diretamente ao perfil do agressor: 46% (quarenta e seis por cento) dos casos foram cometidos por familiares e 20% (vinte por cento) por parceiros ou ex-parceiros íntimos. Somados, dois terços das agressões são perpetradas por pessoas do convívio doméstico e afetivo da vítima, pessoas em quem a família deposita confiança, sem saber que possuem histórico de condenação por crimes sexuais. É exatamente essa assimetria de informação que o cadastro foi criado para corrigir.

Os números que contextualizam a presente ação não são abstrações estatísticas. São registros de violências concretas, praticadas contra pessoas identificáveis, em sua maioria crianças, cujos agressores poderiam ter sido identificados se os cadastros previstos em lei existissem.

É precisamente para interromper esse ciclo que os cadastros foram criados. As Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024 conferem a qualquer cidadão o direito de consultar o histórico de condenações de uma pessoa. A atividade do cadastro permitiria que pais, responsáveis, escolas, creches e instituições verificassem os antecedentes de condenação de quem tem ou pretende ter acesso a crianças, antes que a violência ocorra, e não depois.

Sua inexistência, portanto, não é uma falha burocrática, mas a manutenção de uma assimetria de informação que protege o agressor e expõe a vítima. Cada dia de inércia do Poder Público em implementar cadastros previstos em leis é um dia em que essa **assimetria permanece intacta por escolha administrativa** – no caso, uma inação -, em claro desrespeito à escolha do legislador e sob um custo de vidas humanas (integridades sexual, física e psíquica), como evidenciam os dados acima descritos.

Diante desse quadro, nenhum instrumento processual disponível nas vias ordinárias seria capaz de oferecer resposta adequada à controvérsia em questão. Em situações

³ Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia-em-dados/8-em-cada-10-vitimas-de-estupro-no-brasil-nao-buscaram-atendimento-apos-a-violencia/>> Acesso em 05/04/2026

de ineficácia por inércia ou omissão sistemática das instituições, que resultem em violação de direitos e preceitos fundamentais, a ADPF é uma via adequada para intervenção jurisdicional do STF.

2. Da legitimidade ativa

O Partido Novo detém legitimidade ativa universal para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade, nos termos do art. 103, inc. VIII, da Constituição Federal, que confere aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional a prerrogativa de provocar a jurisdição constitucional do STF.

De acordo com o texto constitucional, a legitimidade dos partidos políticos para o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental independe de demonstração de pertinência temática ou de interesse específico, tratando-se de legitimação objetiva e institucional. Nesse contexto, os partidos políticos atuam como instrumentos de defesa da Constituição, e não como representantes de interesses setoriais ou corporativos.

O Partido Novo preenche integralmente o requisito constitucional de representação no Congresso Nacional, contando com 5 (cinco) Deputados Federais e 1 (um) Senador eleitos. Desse modo, não há qualquer obstáculo ao conhecimento da presente arguição quanto à legitimidade ativa.

Dessa forma, está plenamente configurada a capacidade do requerente para submeter a este Supremo Tribunal Federal a apreciação de lesão a preceitos fundamentais da Constituição.

3. Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental

A ADPF é ação de controle de constitucionalidade prevista no § 1º, do art. 102, da CF/88, e regulamentada pela Lei n.º 9.882/1992. A ação tem como objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental que resulte de ato do Poder Público, abrangendo tanto condutas comissivas, quanto omissivas. O art. 4º, § 1º, da mesma Lei acrescenta que a admissibilidade da ADPF está condicionada à inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade, sendo uma ação subsidiária.

O requisito da subsidiariedade não pode ser lido de forma puramente formal, uma vez que a existência abstrata de qualquer outra via processual é insuficiente para obstar o processamento da ADPF. A estrutura normativa indica que é preciso a existência de outro meio **eficaz** de sanar a lesividade, o que inexistente no presente caso.

Para **José Afonso da Silva**⁴, a expressão “preceito fundamental” não é sinônima de “princípios fundamentais”, pois é mais abrangente e inclui todas as prescrições que são basilares ao regime constitucional, **inclusive** os direitos e garantias fundamentais. Assim, indica-se desde logo que a ADPF não é uma ação comum, mas uma via central de tutela dos alicerces do Estado Democrático de Direito.

Partindo dessa amplitude do objeto, **Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi**⁵ esclarecem que a ação não foi criada para substituir outros instrumentos, mas para preencher as lacunas que eles deixam. A questão decisiva, portanto, é definir o que conta como “**meio eficaz**” para os fins do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999.

O Min. **Luís Roberto Barroso**⁶ estabelece que a **eficácia** exige uma dupla verificação: não basta checar se existem outros instrumentos de controle concentrado, é preciso avaliar se eles são **suficientes** para resolver a controvérsia de forma **adequada, uniforme e definitiva**. Se a resposta for negativa em qualquer dessas dimensões, a ADPF é a medida judicial adequada.

No caso, a omissão impugnada decorre de uma inação sistêmica de dois órgãos distintos (CNJ e MJSP) que há mais de cinco anos se recusam mutuamente a assumir, cada qual dentro de sua esfera de atribuição, a responsabilidade pelo cumprimento de obrigação legal, frustrando política pública de proteção de grupos vulneráveis.

Em todos os momentos em que foram provocados, tanto o CNJ, quanto o MJSP, se posicionaram no sentido de não ter qualquer previsão de ação, nem minimamente um cronograma para a adoção de posturas, ou de que não possuíam responsabilidade sobre os

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros Editores, 24ª ed, São Paulo, 2005. p. 562-563

⁵ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 316-317

cadastros ou, ainda que o possuíssem, dependiam de outro órgão com o qual, a princípio, não tinham avançado em qualquer mecanismo de cooperação interinstitucional.

Mais do que violar direitos individuais de cidadãos específicos - que poderiam, por óbvio, ser objeto de impugnação judicial específica -, a omissão sistêmica acima descrita viola uma categoria de direito difuso consistente na transparência ativa e no resguardo da segurança pública. Não se trata de uma inação que reside apenas no campo dos direitos individuais. A não implementação dos cadastros revela uma grave violação a direitos de toda a sociedade que não podem, com todo o respeito, ser garantidos por uma coletânea de ações individuais.

A bem da verdade, ainda que possível o ajuizamento de ações individuais sobre esse mesmo tempo, o problema ainda persistiria: a não implementação do cadastro não poderia ser tutelada por uma ação individual. Trata-se de uma demanda judicial nitidamente de caráter coletivo, por se tratar de uma pretensão de determinação de obrigação de fazer a beneficiar toda uma coletividade.

Quer-se dizer: ações individuais não resolveriam o problema. Decisões fragmentadas, proferidas por variados órgãos judiciais, não teriam força para romper o circuito de inação bilateral documentado nos autos, nem para impor, de forma ampla e vinculante, o cumprimento coordenado das Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024.

Ainda que fosse possível admitir a existência de ação civil pública para debater a implementação do cadastro, é certo que não poderia ser entendida dessa maneira ao se visualizar pelo aspecto da legitimidade ativa. Pois, mesmo com legitimidade para deflagrar processo de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, partido político não detém legitimidade, por mera escolha legislativa, para o uso de ações coletivas, tal como ação civil pública.

Isso quer dizer que reconhecer a existência da potencialidade de uso de uma ação civil pública é o mesmo que subtrair de partido político a legitimidade de exercer a sua pretensão de rompimento de inação ou omissão sistêmica inconstitucional do CNJ e do MJSP, sem qualquer motivo legítimo e específico. É o mesmo que retirar a possibilidade do exercício do direito de ação para iniciar um debate constitucional relevante para a sociedade apenas por uma escolha legislativa de não possibilitar que partidos políticos tenham legitimidade para propor ação civil pública.

A eficácia da ADPF deve ser vista, tanto sob o ponto de vista objetivo, quanto sob o ponto de vista subjetivo relativo a quem está deflagrando o processo de debate constitucional diretamente à Suprema Corte. Em ambas as análises, tem-se que não há outro meio eficaz, disponível a partidos políticos, para sanar ou evitar a lesão aos preceitos fundamentais difusos de transparência, de segurança pública, de defesa de mulheres, de crianças e de adolescentes e de acesso à informação.

Não bastasse isso, destaca-se que o uso da ADPF é não apenas uma escolha formalmente admissível, como também o é adequada. À luz da teoria dos direitos fundamentais de **Robert Alexy**⁷, os direitos fundamentais operam como mandamentos de otimização e devem ser realizados na maior medida possível. Isso exige a adoção do instrumento processual que, no caso concreto, melhor satisfaça os critérios da proporcionalidade - **adequação, necessidade e proporcionalidade** em sentido estrito.

Na presente hipótese, a omissão estatal não se apresenta como uma opção administrativa legítima, mas como falha no dever de otimização, especialmente quando o legislador já definiu o conteúdo e o modo de concretização do direito. Assim, o juízo de proporcionalidade incide diretamente sobre os instrumentos disponíveis para superar a inércia.

Sob o critério da **adequação**, a ADPF é o meio apto a promover a efetivação dos preceitos fundamentais violados, pois permite uma resposta **uniforme e vinculante**, capaz de alcançar **todos** os **órgãos** responsáveis pela omissão. No plano da **necessidade**, impõe-se por não haver outro instrumento com igual capacidade de resolver a controvérsia de forma ampla e definitiva, evitando a fragmentação decisória. Além disso, trata-se de uma situação que não comporta mais espera, pois o custo humano é muito alto. A cada dia sem o cadastro, mais vítimas surgem, sendo que tais casos poderiam ser evitados se não houvesse a assimetria informacional que os cadastros visam sanar.

Por fim, quanto à **proporcionalidade** em sentido estrito, a intervenção da jurisdição constitucional se justifica diante da relevância dos direitos envolvidos e da ausência de qualquer justificativa legítima para a inércia estatal. Os **preceitos fundamentais** em questão - direito à vida, à dignidade da pessoa humana, direito à segurança, direito à informação, princípio da

⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

publicidade e efetividade administrativa, publicidade dos atos do Poder Judiciário, proteção da família e proteção integral da criança e do adolescente - têm **elevado peso constitucional**.

Como já asseverado por esta Suprema Corte na ADPF 347⁸, “a intervenção judicial mostra-se **legítima** perante padrão elevado de omissão estatal frente a situação de **violação generalizada de direitos fundamentais**”. Assim, fica afastada essa discussão do ponto de vista da proporcionalidade, uma vez que a falta de coordenação entre as instituições é o suficiente para ensejar a intervenção.

Isso reforça ainda mais a importância da ADPF enquanto instrumento de efetivação da proteção de direitos fundamentais, como estabelecido na **ADPF 33 MC**⁹. Na ocasião, o Min. Gilmar Mendes destacou que a análise da existência de “**meio eficaz**” deve ser orientada por um enfoque objetivo, voltado à **proteção da ordem constitucional** como um todo. A subsidiariedade não se satisfaz com a mera existência de vias processuais alternativas, mas exige a presença de instrumento capaz de resolver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata.

A jurisprudência firmada a partir da ADPF 33 MC reforça que o juízo de subsidiariedade deve considerar a **efetividade** e **uniformidade** da resposta jurisdicional **definitiva**. É por isso que, no caso concreto, a ADPF se mostra não apenas possível, mas **necessária, adequada e proporcional**, por ser o único instrumento capaz de enfrentar a controvérsia com a abrangência e a eficácia exigidas pela Constituição.

No julgamento do **MS n.º 49.799**¹⁰, o **Min. Edson Fachin** destacou que determinadas controvérsias constitucionais, especialmente aquelas fundadas em **princípios** e que envolvem a **proteção de minorias** ou a extração de posições jurídicas diretamente da Constituição, mostra-se mais apropriada a utilização da ADPF, que seria uma “**via mais elastecida**”, apta a permitir uma análise mais ampla e profunda na esfera da jurisdição constitucional.

⁸ **ADPF 347**, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-12-2023 PUBLIC 19-12-2023

⁹ (...) Cláusula da subsidiariedade ou do exaurimento das instâncias. Inexistência de outro meio eficaz para sanar lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Caráter objetivo do instituto a revelar como meio eficaz aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante. Compreensão do princípio no contexto da ordem constitucional global. Atenuação do significado literal do princípio da subsidiariedade quando o prosseguimento de ações nas vias ordinárias não se mostra apto para afastar a lesão a preceito fundamental (ADPF 33 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-10-2004, DJ 06-08-2004)

¹⁰ MS n.º 40.799. Relator Min. André Mendonça. Julgamento ocorrido em 23/03/2026. Disponível em: <<https://www.youtube.com/live/sl2b9eblWtU?si=VujiWzTfZVpPQgovw>>

Assim, possibilita-se a construção argumentativa a partir de preceitos fundamentais, viabilizando discussão e a solução de controvérsias que não se apresentam sob a forma de violação direta e imediata a direito líquido e certo, mas sim como falhas estruturais na concretização da ordem constitucional.

Na mesma oportunidade, o **Min. Luiz Fux** salientou a **relevância** da **ADPF** como instrumento frequentemente utilizado por minorias políticas para submeter ao STF controvérsias que não encontram solução adequada nas vias ordinárias. Por fim, o **Min. Dias Toffoli** apontou sua utilidade prática na **tutela de direitos coletivos** e na resolução de situações de grande impacto social, inclusive por meio de **soluções estruturais**.

A presente controvérsia não se limita à omissão pontual de um ato administrativo. Envolve quadro persistente de inércia estatal, marcado por ausência de coordenação institucional e frustração de política pública expressamente prevista em lei. Nenhum outro instrumento processual disponível é capaz de resolver essa situação de forma **adequada, uniforme e definitiva**. A ADPF preenche todos os requisitos de admissibilidade como melhor escolha processual, sendo **necessária** e **proporcional** para materialização da **eficácia** dos preceitos violados. Sendo assim, a presente arguição deve ser conhecida.

4. Mérito

4.1 Direito à vida e a dignidade da pessoa humana

A **omissão** inconstitucional **prolongada** na **implementação** dos **cadastros** representa o impedimento sistêmico de que mulheres, crianças e adolescentes vivam com dignidade, causada pelo medo constante da violência, que pode ser diminuído a partir da possibilidade de verificação de antecedentes conferida pelos Cadastros.

A presente ADPF tem por objeto a violação de preceitos fundamentais diretamente vinculados ao núcleo essencial da ordem constitucional brasileira. A omissão aqui impugnada atinge, simultaneamente, o direito à vida (art. 5º, caput, da CF/88), o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), o direito à segurança (arts. 5º, 6º e 144, CF/88), o acesso à informação (art. 5º, XXXIII e XIV, da CF/88), o dever de coibir a violência familiar (art. 226, §8º, da CF/88) e a proteção integral de crianças e adolescentes (art. 227, §4º, da CF/88).

Tais preceitos não operam de forma isolada. Juntos, formam um sistema de garantias constitucionais cuja eficácia depende da atuação concreta do Estado. Quando o Estado deixa de executar uma obrigação legalmente imposta, não viola apenas uma norma infraconstitucional, mas os próprios preceitos que são o alicerce da ordem constitucional.

A omissão inconstitucional prolongada do Poder Público na implementação do Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro e do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais não representa mera falha burocrática. Representa, em sua essência, a manutenção deliberada de uma estrutura que expõe sistematicamente mulheres, crianças e adolescentes a risco de violência sexual, grupos que a própria Constituição Federal determina proteger com absoluta prioridade, retirando deles a possibilidade de viver com segurança e dignidade.

A cada dia em que o cadastro permanece inexistente, reproduz-se uma assimetria de informação que beneficia o agressor e aprisiona a vítima em sua vulnerabilidade. Não é exagero afirmar que a inação estatal, nesse contexto, retira de pessoas reais a possibilidade de viver com segurança e dignidade.

A teoria dos deveres estatais de proteção estabelece que o Estado não apenas deve abster-se de violar direitos fundamentais, mas tem o dever ativo de proteger os titulares desses direitos contra ameaças provenientes de terceiros. Até porque a função precípua do Estado liberal, em sua conformação, é garantir liberdade aos indivíduos.

Como asseverou **Thomas Hobbes**¹¹, o Estado nasce de um pacto pelo qual os indivíduos abdicam de parcela de sua liberdade natural e transferem autoridade ao soberano em troca de uma contrapartida específica e insubstituível: a proteção. O poder político legitima-se enquanto cumpre a finalidade que o instituiu e perde sua justificação quando a abandona.

No campo da prevenção à violência sexual, esse dever assume dimensão reforçada: para sua efetivação, não basta apenas a vedação a intervenções arbitrárias, mas também a imposição do dever de estruturar políticas públicas eficazes de prevenção de danos, especialmente quando direcionadas a grupos em situação de vulnerabilidade - como mulheres, crianças e

¹¹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

adolescentes¹². Portanto, integra-se de forma indissociável à liberdade individual, à participação política e às condições materiais de subsistência¹³.

A Constituição Federal não se limitou a proclamar direitos abstrato, mas impôs deveres positivos e específicos de proteção, com destinatários e conteúdo identificados. Em relação à mulher, o art. 226, § 8º, da Constituição estabelece que o Estado assegurará assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Em relação às crianças e adolescentes, o art. 227, § 4º, da Constituição determina que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual.

Esses dispositivos não são normas programáticas de eficácia limitada - categoria que não autoriza inação do Poder Público diante de obrigação juridicamente exigível. São mandamentos constitucionais de concretização obrigatória, que vinculam todos os poderes da República, sem necessidade de qualquer mediação normativa adicional.

A criação dos cadastros pelo legislador ordinário é exatamente a materialização dessas normas constitucionais em política pública concreta. Não implementar o instrumento criado pelo legislador para cumprir o mandamento constitucional equivale a desrespeitar a própria Constituição, o princípio democrático e negar proteção às vítimas mais vulneráveis de violência sexual.

Embora a dignidade seja um princípio e, por isso, caracterizado por certa indeterminação fática e jurídica, o seu núcleo de mínimo existencial deve ser tratado pelo intérprete como uma regra. Isso significa que, uma vez identificada a violação ao patamar mínimo de proteção, a conduta deve ser imposta judicialmente, sem margem para ponderações ou invocação de conveniências administrativas¹⁴. A omissão aqui arguida atinge esse núcleo inegociável mulheres, crianças e adolescentes são privados de viver dignamente.

Assim, a dignidade da pessoa humana opera como núcleo axiológico que impede a tolerância estatal diante de situações de exposição sistemática à violência¹⁵. Conforme assevera

¹² SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

¹³ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

a Ministra **Cármen Lúcia**¹⁶ em obra doutrinária, a exclusão de indivíduos de mecanismos de prevenção da violência - cujos destinatários são mulheres, crianças e adolescentes - é uma forma de negação concreta de sua dignidade, ao expô-las a riscos evitáveis e esvaziar sua condição de sujeitos de direitos.

A inação do poder público em garantir a proteção da vítima de crime contra a dignidade sexual não é tema novo no STF. No julgamento da **ADPF 1107**¹⁷, a Corte reconheceu que a violência sexual deve ser compreendida como manifestação de relações estruturais de poder, destacando que sua persistência gera um estado de medo generalizado entre mulheres e reforça práticas de vitimização secundária. O Tribunal assentou que o enfrentamento da violência de gênero não pode se limitar à repressão posterior, **exigindo a adoção de políticas públicas eficazes de prevenção.**

Ao trazer o raciocínio daquele julgamento para o contexto atual, resta claro que a omissão estatal na implementação de instrumentos legalmente previstos - como os cadastros de condenados por crimes sexuais e de pedófilos - representa falha no dever de proteção, pois mantém intactas as condições que permitem a reiteração da violência e a perpetuação da insegurança.

Portanto, a omissão inconstitucional prolongada aqui arguida não se trata de simples descumprimento de obrigação legal. Trata-se de violação continuada e sistemática dos preceitos fundamentais mais elementares da ordem constitucional brasileira: o direito à vida, o direito à segurança, e o princípio da dignidade da pessoa humana.

O acesso público aos dados sobre condenações de estupro e outras formas de violência sexual é instrumento de prevenção, de modo que sua inexistência é a manifestação do fracasso

¹⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social**. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. v. 2, n. 2, 2001

¹⁷ EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA CONDUTA OMISSIVA E COMISSIVA DO PODER PÚBLICO NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. (...) OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ofende os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana a perquirição da vítima, em processos apuratórios e julgamentos de crimes contra a dignidade sexual, quanto ao seu modo de vida e histórico de experiências sexuais. 2. A despeito da atuação dos Poderes da República, pela análise dos argumentos postos na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se concluir necessário que este Supremo Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, interprete os dispositivos impugnados pelo argente conforme a Constituição da República, para conferir máxima efetividade aos direitos constitucionalmente postos e coibir a perpetuação de práticas que impliquem na revitimização de mulheres agredidas sexualmente (...) (**ADPF 1107**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-08-2024 PUBLIC 26-08-2024)

no cumprimento dessa obrigação constitucional, sobretudo por ser proveniente de uma inação deliberada e sistêmica do Poder Público em não buscar solucioná-la.

4.2 Direito fundamental à informação e princípio da publicidade dos atos do Poder Público

A **publicidade** dos atos estatais é **pressuposto** de **proteção** efetiva dos **cidadãos**. A sociedade possui o legítimo direito de conhecer quem são as pessoas condenadas por violência sexual em sua região, especialmente pedofilia e crimes sexuais contra vulneráveis, para adoção de medidas preventivas eficazes.

O direito à informação está presente, direta e indiretamente, em muitas das disposições da Constituição Federal de 1988. O art. 5º, inc. XIV, assegura a todos o acesso à informação; o inciso XXXIII do mesmo artigo garante o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral. Já o art. 37, *caput*, eleva a publicidade à condição de princípio expresso da Administração Pública. Por fim, o art. 93, inc. IX, determina que os julgamentos do Poder Judiciário sejam públicos.

A construção desse **conjunto normativo** é fundada na premissa de que a publicidade dos atos estatais é condição de legitimidade democrática e pressuposto de proteção efetiva dos cidadãos¹⁸.

A Constituição de 1988 estabelece que os atos processuais e os julgamentos do Poder Judiciário devem ser públicos. Dessa forma, a sistematização desses dados em um cadastro eletrônico apenas facilita o acesso a informações que já são inerentemente públicas. A recusa em disponibilizar esses dados de maneira estruturada não protege qualquer direito legítimo do condenado, mas impede que a sociedade exerça o seu direito constitucional de **acesso à informação de interesse coletivo e geral**.

Na concepção de Ana Paula Barcellos¹⁹, existe uma distinção entre eficácia jurídica, que é o atributo da norma de ser exigível judicialmente, e efetividade, entendida como a realização

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

prática dos efeitos no mundo dos fatos. A falta de efetividade pode ter como causa justamente a debilidade da eficácia jurídica: se a modalidade de eficácia de uma norma for fraca, ela contribui pouco para a produção real dos efeitos pretendidos.

O direito à informação sobre condenações por crimes sexuais possui eficácia jurídica plena, encontra base constitucional direta e foi reafirmado pelo legislador ordinário em duas oportunidades. Porém, sua efetividade é nula enquanto o cadastro das Leis n.º 14.069/2020 e 15.024/2024 não for implementado pela esfera administrativa. O cidadão é titular de um direito que não pode exercer, nem mesmo a família que quer proteger seus filhos tem como acessar a informação que a lei lhe garante e, muito menos, eventualmente a escola que deseja verificar antecedentes de um funcionário recém-contratado encontra apenas o vazio administrativo.

Segundo a **Hans Kelsen** em sua obra **Teoria Pura do Direito**²⁰, o direito subjetivo não existe de forma autônoma, mas como reflexo de um dever jurídico imposto pelo ordenamento. Se a norma estabelece um dever de agir, esse dever subsiste no tempo até que seja efetivamente cumprido. A omissão estatal não se qualifica como um único ato, mas como uma situação que evidencia o descompasso existente entre o “dever-ser” normativo – que é a implementação do cadastro – e a realidade fática.

Mulheres, crianças e adolescentes, que são os grupos mais vulneráveis a esses crimes, permanecem privados de informações essenciais para prevenir situações de violência. Isso acontece não porque o direito lhes seja negado abstratamente, mas porque o instrumento concreto de acesso à informação ainda não foi criado por mera inércia administrativa. O direito existe, a lei existe, a obrigação existe, mas o mecanismo de efetivação foi suprimido por escolha de se manter na inação pelo administrador.

A sociedade possui o legítimo direito de conhecer quem são as pessoas condenadas por violência sexual em sua região, especialmente pedofilia e crimes sexuais contra vulneráveis, para poder adotar medidas preventivas eficazes. A não disponibilização esvazia parte da dimensão protetiva do direito à segurança pública. Há, portanto, uma dupla violação: ao direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII) e ao direito fundamental à segurança pública (art. 6º) - que, no caso, são complementares.

²⁰ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

No que se refere ao eventual conflito com a privacidade do condenado, o interesse social na publicidade do fato deve prevalecer sobre a intimidade do condenado. Trata-se, a bem da verdade, de um sopesamento principiológico que já fora feito pelo legislador, respeitando os parâmetros constitucionais para privilegiar a defesa do interesse público (segurança pública e defesa da vida e da integridade física, psíquica e moral de mulheres, crianças e adolescentes). A sociedade tem o direito de saber quem são as pessoas condenadas por comportamentos que produzem danos diretos, indiretos, prolongados e imediatos à dignidade e à vida.

A ponderação constitucional já foi realizada pelo próprio legislador e pelo STF na **ADI n.º 6.620/MT**²¹. Em casos de condenações penais por crimes sexuais graves, o interesse social na publicidade da informação supera a expectativa de privacidade do condenado, especialmente porque se trata de dados que já são, por força constitucional, **públicos**. O que os cadastros fazem é meramente sistematizar e tornar acessível o que o sistema de justiça já produziu em processo público e com sentença disponível a todos os interessados.

A transparência na segurança pública é uma garantia para a estabilidade democrática e deve ser caracterizada pela cooperação e busca por qualidade. O direito à informação conecta-se aqui ao permitir que o fluxo de dados entre órgãos governamentais e a sociedade seja célere e eficaz, fortalecendo a investigação e a repressão à impunidade

A inexistência do cadastro compromete diretamente essa dimensão protetiva, ao impedir que indivíduos - especialmente mulheres, crianças e adolescentes - tenham acesso a informações **públicas**, essenciais para prevenir situações de violência.

4.3 Direito fundamental à segurança e dever de eficiência pública

²¹ (...) RAZOÁVEL E NECESSÁRIA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE AS GARANTIAS DO CONDENADO E O INTERESSE DA COLETIVIDADE NA EFICIÊNCIA DA PREVENÇÃO PENAL (...) Os cadastros instituídos pelas Leis 10.315/2015 e 10.915/2019 do Estado de Mato Grosso constituem mecanismos voltados a subsidiar os órgãos públicos no controle de dados e informações relevantes para a persecução penal e para a adoção de políticas públicas, e fornecem à sociedade mato-grossense a possibilidade de monitoramento desses dados. Trata-se de uma medida apta a contribuir para a prevenção de novos delitos. 4. As leis estaduais estão de acordo com o princípio da publicidade e informação inerentes ao Poder Público, a fim de concretizar garantias de interesse individual e coletivo previstas na Constituição,(...) (**ADI 6620**, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-04-2024)

O **direito à segurança** exige **atuação positiva** do **Estado**. Os cadastros operam como instrumento de segurança pública para a preservação da convivência social e da incolumidade das pessoas, por meio de ações de prevenção, vigilância e repressão.

Como aponta **Virgílio Afonso da Silva**²², a segurança ocupa posição singular no texto constitucional, sendo prevista **simultaneamente** como direito fundamental (**art. 5º**) e direito social (**art. 6º**), o que evidencia sua natureza de dever de proteção estatal. Essa duplicidade revela que não se trata de mera abstenção do Estado, mas de imposição de atuação positiva, especialmente por meio de políticas públicas destinadas à proteção de indivíduos contra riscos provenientes de terceiros.

Quando um direito fundamental está estruturado como princípio, o Estado está juridicamente vinculado a concretizá-lo de acordo com os estado de coisas que esse princípio vindica, na maior medida possível, escolhendo, entre os meios disponíveis, aquele que melhor o realize com menor sacrifício de outros valores.

O dever de atuação positiva não é limitado aos direitos sociais em sentido estrito. Seria equivocado restringir a ideia de obrigação estatal de agir apenas às prestações típicas dos direitos sociais clássicos, como saúde e educação. Todos os direitos fundamentais, incluindo os de primeira dimensão, como a segurança individual, exigem atuação concreta do Estado para que produzam efeitos reais.

Sobre a dimensão positiva do direito à segurança, **José Alfredo de Oliveira Baracho**²³ afirma que cabe ao Estado garantir condições para o efetivo exercício dos direitos em um ambiente de ordem e paz. Assim, a segurança pública não pode ser reduzida à ausência de conflitos, mas um pressuposto para o pleno desenvolvimento das atividades humanas e para o próprio convívio social.

Partindo desse pressuposto, **José Afonso da Silva**²⁴ amplia a compreensão da segurança pública ao situá-la como dever constitucional de atuação orientada à concretização dos direitos fundamentais em sua dimensão coletiva. Trata-se de uma atividade voltada à

²² SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo, Edusp, 2021.

²³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Constituinte e segurança pública**. Belo Horizonte: Fórum, 1988.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

preservação da convivência social e da **incolumidade** das pessoas, que se concretiza por meio de ações de **prevenção, vigilância e repressão**.

Ao assumir o dever de assegurar a ordem pública, o Estado se vincula à orientação de proteger a liberdade de todos e efetivar pelo bem-estar da comunidade. O objetivo primário desta ADPF é o reconhecimento de que a **prevenção** integra o **núcleo da segurança pública** e, por isso, instrumentos preventivos como os cadastros de acesso a dados – ainda não implementados - são componentes constitucionalmente exigidos como parte dessa atuação preventiva.

Desses fundamentos extrai-se uma consequência direta: quando o direito à segurança é compreendido como princípio, o Estado não pode alegar dificuldade ou conveniência para justificar sua não concretização, pois está juridicamente obrigado a agir de forma progressiva e eficiente. Logo, a violação, consistente na não implementação dos cadastros previstos em lei por mera omissão sistêmica e deliberada do Poder Público, é uma falha no dever constitucional de proteção.

A implementação dos cadastros previstos nas Leis nº 14.069/2020 e nº 15.035/2024 constitui, por si só, uma concretização do princípio da proporcionalidade, conforme demonstram seus três critérios.

Sob a óptica da **adequação**, é medida diretamente idônea para promover o direito à segurança, ao permitir o acesso a informações sobre condenados por crimes sexuais e reduzir riscos de reincidência, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade, como o ambiente doméstico e relações de confiança.

No que se refere à **necessidade**, o cadastro é o meio menos gravoso disponível, pois não impõe novas sanções nem restringe a liberdade do condenado, limitando-se a sistematizar e facilitar o acesso a informações já públicas. Não há alternativa igualmente eficaz que produza o mesmo resultado com menor impacto.

Por fim, quanto à **proporcionalidade** em sentido estrito, os benefícios - proteção de grupos vulneráveis, prevenção da reincidência e efetivação do direito à informação - superam o ônus imposto, que se restringe à publicidade de condenação já reconhecida judicialmente. Assim, a medida representa a solução constitucionalmente exigida.

Esse conjunto de premissas doutrinárias encontra confirmação direta e qualificada nos precedentes do STF. No julgamento da **ADI 6.620/MT**²⁵, o Tribunal enfrentou a questão da constitucionalidade de cadastros estaduais de condenados por crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes e por violência contra a mulher - instrumentos de natureza e finalidade idênticas aos omitidos pela União. Inclusive, a **Lei n.º 14.069/2020 foi citada** como subsídio para a constitucionalidade da norma estadual impugnada via ADI.

A decisão pode ser dividida em três elementos centrais, que merecem ser examinados mais detalhadamente, que são: **(i)** reconhecimento que os cadastros dessa natureza constituem instrumentos legítimos e necessários para a segurança pública; **(ii)** que os atos processuais são, em regra, públicos e sua divulgação atende à regra da proporcionalidade; e **(iii)** o afastamento do ônus excessivo para a Administração, pois a disponibilização dos dados preexistentes não representa aumento de gastos para o órgão administrativo.

O **primeiro** elemento reconhecido pelo STF foi a **legitimidade material dos cadastros como instrumentos de segurança pública**. O Tribunal afirmou que tais mecanismos não apenas auxiliam a persecução penal, mas também subsidiam a formulação de políticas públicas e permitem o monitoramento social de informações relevantes, sendo, portanto, medidas aptas à prevenção de novos delitos. Trata-se, em termos de proporcionalidade, de reconhecimento explícito da adequação do instrumento.

O **segundo** ponto diz respeito à **compatibilidade** desses **cadastros** com o **regime constitucional de publicidade**. O STF assentou que a sistematização e divulgação de dados relativos a condenações penais se inserem na lógica de publicidade dos atos estatais, desde que

²⁵ (...) A eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pela absoluta cooperação entre os entes federativos no direcionamento de suas atividades à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade em todo o território nacional. (...) 3. Os cadastros instituídos pelas Leis 10.315/2015 e 10.915/2019 do Estado de Mato Grosso constituem mecanismos voltados a subsidiar os órgãos públicos no controle de dados e informações relevantes para a persecução penal e para a adoção de políticas públicas, e fornecem à sociedade mato-grossense a possibilidade de monitoramento desses dados. **Trata-se de uma medida apta a contribuir para a prevenção de novos delitos.** 4. As leis estaduais estão de acordo com o **princípio da publicidade e informação** inerentes ao **Poder Público**, a fim de concretizar garantias de interesse individual e coletivo previstas na Constituição, sem criar, extinguir ou alterar órgão ou cargo integrante da Administração Pública ou as atribuições essenciais do Chefe do Executivo, inexistindo, ainda, o comprometimento de verba do Poder Executivo. 5. A sistematização de dados relativos a condenações penais contribui para o enfrentamento e a prevenção de duas espécies criminosas extremamente graves. A sua disponibilização, em sítio eletrônico, exige o respectivo trânsito em julgado. 6. Contribuição para o enfrentamento e a prevenção de duas espécies criminosas extremamente graves. Limitação razoável e proporcional, especialmente considerada a publicidade que já é inerente ao processo penal, ressalvadas as hipóteses de interesse público que exijam o sigilo. (...) (**ADI 6620**, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024).

respeitados limites constitucionais - especialmente a exigência de condenação e a proteção da identidade das vítimas. A Corte foi clara ao afirmar que a medida constitui limitação “razoável e proporcional”, justamente porque se apoia em informações que já são, em regra, públicas.

Por fim, em **terceiro** lugar, o STF **afastou a alegação de ônus excessivo para a Administração**. Destacou-se que os cadastros operam a partir do compartilhamento e da organização de dados preexistentes, sem criação de novas estruturas administrativas ou impacto relevante sobre o orçamento público. Esse aspecto reforça a dimensão da necessidade, ao evidenciar que a medida, além de eficaz, é também pouco onerosa.

Em conjunto, os três pontos explorados na ADI n.º 6620/MT demonstram que o STF não apenas já admitiu a constitucionalidade de cadastros dessa natureza, mas os reconhece como instrumentos proporcionais, adequados e necessários para a proteção de direitos fundamentais e para o fortalecimento da política de segurança pública.

5. Natureza vinculada do dever de implementação

Não existe lacuna normativa que inviabilize a eficácia da norma, apenas a necessidade de adoção de providências para sua concretização material. A Administração não depende de autorização posterior para agir, estando juridicamente obrigada a implementar o que já foi estabelecido pelo legislador.

A classificação das normas quanto à sua aplicabilidade, desenvolvida por **José Afonso da Silva**²⁶, serve como ponto de partida para compreensão da natureza do dever violado. Embora desenvolvida originalmente para normas constitucionais, a distinção da aplicabilidade das normas pode ser também aplicável a normas infraconstitucionais, desde que apresentem conteúdo suficientemente definido para produzir efeitos imediatos²⁷.

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

²⁷ Aqui partimos do pressuposto que a classificação das normas quanto à sua aplicabilidade funda-se em critérios materiais, como o grau de densidade normativa e a aptidão para produção imediata de efeitos, e não propriamente na hierarquia da norma. Nesse sentido, embora concebida para a Constituição, tal distinção pode ser estendida, por analogia, às normas infraconstitucionais que apresentem conteúdo suficientemente completo para incidir independentemente de integração legislativa. Cf. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. No mesmo sentido, ao enfatizar a eficácia como atributo relacionado à capacidade de produção de efeitos concretos, independentemente do nível hierárquico, cf. BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014. Ainda, quanto à autoaplicabilidade de normas no plano infraconstitucional, v. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

NOVO

No caso concreto, as Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024 não dependem de complementação normativa essencial para produção de efeitos. As leis já definem, de forma clara, o objeto (o cadastro), sua finalidade (proteção pública por meio do acesso à informação), seu conteúdo informacional (nome, cpf, tipificação penal e pena aplicada), seu regime de publicidade (irrestrito nos moldes constitucionais) e sua fonte de custeio (FNSP). Trata-se de norma com densidade normativa suficiente para gerar obrigação imediata, não sendo possível condicionar sua eficácia à edição de atos administrativos posteriores, sob pena de esvaziamento do comando legal.

A autoaplicabilidade dessas normas decorre do fato de que o legislador já exauriu o conteúdo essencial da obrigação estatal, não deixando em aberto elementos que obstem sua execução. As leis em questão não consistem em diretrizes genéricas e instituem concretamente o cadastro. Portanto, não existe lacuna normativa que inviabilize a eficácia da norma, apenas a necessidade de adoção de providências para sua concretização material.

A Administração não depende de autorização posterior para agir, pois está juridicamente vinculada a implementar o que já foi integralmente definido pelo legislador. A norma é autoaplicável justamente porque contém todos os elementos necessários para gerar, desde sua vigência, um dever jurídico certo, atual e exigível, cuja inobservância configura omissão ilegal.

5.1 Responsabilidade do MJSP

A responsabilidade para implementação de políticas públicas federais é a União, sendo **dever do MJSP promover a integração e a coordenação** entre as esferas governamentais para a prevenção de crimes e **combate à violência**. Além disso, em diversas ocasiões, o próprio órgão já admitiu a responsabilidade pela implementação.

A atribuição do MJSP resulta de **duas normas** que, lidas em conjunto, não deixam margem de dúvida. A **Lei nº 14.069/2020**, ao **vincular o custeio** do cadastro ao **FNSP**, e a **Lei n.º 13.756/2018** que atribui ao MSJP a gestão desse fundo a responsabilidade pela operacionalização.

O **gestor do FNSP é o MJSP**, por força expressa do art. 2º, parágrafo único, da **Lei nº 13.756/2018**, que determina que o Fundo "será gerido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública". Qualquer alegação de que o MJSP é apenas gestor financeiro não se sustenta pela

função precípua atribuída ao próprio órgão, através da SENASP, de “*promover a integração e a coordenação entre as diferentes esferas governamentais e agências de segurança para enfrentar desafios relacionados à segurança pública, como a prevenção de crimes, combate à violência e capacitação de profissionais da área*”.²⁸

A Lei n.º 14.069/2020 cria o cadastro e vincula seu custeio ao FNSP. A Lei n.º 13.756/2018 (art. 2º, parágrafo único) designa expressamente o MJSP como gestor do FNSP. O legislador criou a política pública, definiu seus contornos, identificou a fonte de recursos e designou seu gestor. O MJSP, na qualidade de gestor do fundo vinculado ao cadastro, é o titular do dever de implementação. Não há lacuna normativa, não há ambiguidade de competência e não há margem para a inação que persiste há mais de seis anos.

O MJSP não apenas gere o FNSP, fundo vinculado pelo legislador para o custeio do cadastro, como reconheceu expressamente, por escrito, a obrigação de implementá-lo. Em resposta ao pedido de acesso à informação protocolado perante a SENASP, o órgão não negou a obrigação, nem a atribuiu definitivamente a terceiro, ao ter destacado expressamente que “a SENASP e o CNJ encontram-se em tratativas com o objetivo de viabilizar o fornecimento das bases de dados” e que “a definição de um cronograma para implementação do sistema está em processo de elaboração”.

Merece destaque especial a resposta subscrita pelo então Ministro Ricardo Lewandowski ao RIC n.º 5102/2025, formulado pelo Deputado Federal Messias Donato. Naquele documento oficial, o MJSP, representado por seu mais alto titular, apenas reiterou que a implementação estava condicionada “à disponibilidade orçamentária do FNSP, então sujeito a contingenciamento”. Ou seja, embora delegue parte do atraso ao CNJ, o MJSP assume que é, sim, o principal responsável pelo atraso na implementação do cadastro.

²⁸ Texto completo disponível na própria página de acesso do MJSP <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica>>. Acesso em 20/04/2026.

5.2 Responsabilidade do CNJ

O escopo informacional do **CNJ abrange todo o ciclo penal** e os dados sobre condenados em geral já integram o universo informacional administrado pelo CNJ. A organização e a difusão de informações sobre pessoas condenadas é atividade já realizada pelo órgão, de forma contínua e estruturada, com resoluções específicas e aparato tecnológico.

O único órgão com atribuição constitucional e infraconstitucional de consolidar, sistematizar e disponibilizar dados de toda a estrutura judiciária nacional é o CNJ, por força do art. 103-B, §4º, incisos I e VI, da Constituição Federal.

A **Resolução nº 325/2020** atribui ao **CNJ** a consolidação, o monitoramento e a disponibilização de dados nacionais do Poder Judiciário, inclusive por meio de bases estruturadas como a DataJud. Assim, **a sistematização e publicidade de informações judiciais integram seu núcleo funcional**. De modo ainda mais explícito, a Resolução nº 335/2020 institui a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro - PDPJ-Br, sob coordenação do CNJ, com a finalidade de integrar sistemas, padronizar dados, centralizar bases informacionais e viabilizar sua disponibilização em escala nacional. As duas resoluções explicitam que o CNJ possui, sim, o dever de tratamento e disponibilização dos dados.

A Lei n.º 12.106/2009²¹, por sua vez, ao instituir o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário - DMF, reforça essa atribuição do CNJ ao prever ser de sua competência o acompanhamento da execução penal e o monitoramento do sistema prisional, funções que já se materializam em sistemas como o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP, operado em tempo real com dados individualizados de pessoas privadas de liberdade.

A alegação de ausência de competência para organizar e disponibilizar dados relativos a condenações por crimes sexuais é incompatível com a estrutura normativa e a tecnologia já existente no CNJ. **A existência do programa “Fazendo Justiça”²² evidencia que a omissão do órgão é injustificada.**

O “Fazendo Justiça” é uma iniciativa coordenada do CNJ para **implementação e monitoramento** das medidas determinadas pelo **STF na ADPF 347**, que declarou o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. Nesse programa, o CNJ **exerce função**

central de governança e acompanhamento do sistema penal, operando com centenas de metas e indicadores nacionais, produzindo relatórios técnicos e reportando resultados ao STF.

O CNJ atua diretamente sobre um amplo conjunto de dados do sistema penal, de natureza individual, processual e estrutural. No âmbito do BNMP, existe a operação de uma base nacional com dados individualizados de pessoas privadas de liberdade, em cumprimento de pena ou medida e meio aberto. Os dados incluem: identificação, situação jurídica (preso provisório ou condenado), mandados de prisão, alvarás de soltura e histórico de movimentações.

Já o Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU abrange toda a execução da pena, independentemente do regime. Inclui pessoas em regime aberto, semiaberto, livramento condicional e cumprimento de penas restritivas de direitos. Ou seja, **o CNJ já possui dados sobre condenados que não estão presos**, com informações sobre o tipo de pena, condições impostas, evolução do cumprimento e eventuais benefícios concedidos.

Não se trata de criar atribuição estranha à função do CNJ, mas de exigir o cumprimento de dever jurídico já plenamente identificável no ordenamento. A organização e a difusão de informações sobre pessoas condenadas não é atividade inédita ou já não realizada pelo órgão de gestão do Poder Judiciário, por ser desempenhada de forma contínua e estruturada, com resoluções específicas e aparato tecnológico.

Esta Corte já reconheceu anteriormente a possibilidade de imputar ao CNJ o dever de atuação. Um dos pontos discutidos no julgamento da **ADPF n.º 347**²⁹ foi a implementação do sistema previsto na Lei n.º 12.714/2012³⁰, diploma que não atribuía expressamente ao CNJ a responsabilidade por sua execução. Ainda assim, reconheceu-se que a ausência de designação legal específica não impedia a identificação do órgão competente, a partir de suas atribuições institucionais.

²⁹ ADPF 347, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2023.

³⁰ "Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança."

Naquela ocasião, foi assinalado pelo Min. **Gilmar Mendes** que, embora a Lei n.º 12.714/2012³¹ não mencionasse o CNJ, seu **papel na informatização** da execução penal decorria da estrutura normativa já existente, especialmente da Lei n.º 12.106/2009, que instituiu o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

Com base nessa interpretação sistemática, o STF determinou a implementação do sistema no prazo de seis meses, atribuindo ao CNJ não apenas função de fiscalização, mas também o dever de regulamentar o sistema eletrônico e, se necessário, desenvolver solução unificada a ser adotada pelos tribunais. A decisão deixou claro que a inexistência de previsão expressa não afasta o dever de atuação, nem impede a imposição judicial de obrigações concretas quando verificada omissão estatal prolongada.

Perceba, excelência, que se trata de situação análoga: a Lei n.º 12.714/2012 não atribuía ao CNJ, apenas que o sistema deverá ser mantido e atualizado para acompanhamento de execução da pena.

A experiência institucional relacionada à Lei n.º 12.714/2012 demonstra que a simples edição de norma não assegura sua implementação efetiva. Embora publicada em 17/09/2012, com entrada em vigor em 17/09/2013, o sistema nacional por ela previsto somente começou a funcionar de maneira concreta em fevereiro de 2017, **mais de três anos após o término da vacatio legis**²⁵.

O atraso não se explica por inexistência de base normativa, mas por inércia administrativa e dificuldades de coordenação institucional, tendo sido necessária a atuação de diferentes órgãos e o impulso conferido por decisão deste STF na ADPF n.º 347. Delegar ao CNJ a função de criar e administrar esse banco mesmo sem menção expressa do órgão no texto legal, foi medida que se demonstrou adequada, necessária e proporcional de acordo com esta Corte.

Mais ainda: foi capaz de garantir a eficácia da norma, que também era autoaplicável e bastava a coordenação administrativa. No mesmo sentido, a ADI n.º 6.259²⁶ confirmou a importância da atuação do CNJ, em nível nacional, como garantidor de direitos fundamentais,

³¹ Em sentido similar a Lei n.º 14.069/2020, o art. 5º da Lei n.º 12.714/2012 estabelecia apelas que o "O Poder Executivo federal instituirá sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal."

além da relevância da cooperação com outras instituições públicas e com a iniciativa privada para a construção de órgãos judiciais mais ajustados às demandas da sociedade.

O escopo informacional do **CNJ** não se limita ao cárcere, e **abrange todo o ciclo penal** – da entrada, passando pela execução, até a saída. O acompanhamento após a saída do sistema prisional, implica na existência de dados estruturados sobre indivíduos que já não estão privados de liberdade, mas continuam vinculados a políticas públicas penais. **Os dados sobre condenados em geral**, independente do cumprimento da pena, **já integram o universo informacional administrado pelo CNJ.**

O conjunto revela um padrão de conflito negativo de competência: o MJSP reconhece a obrigação legal, mas atribui ao CNJ a responsabilidade pela execução, produzindo um impasse administrativo que persiste há mais de quatro anos e que nenhum dos dois tem interesse em resolver unilateralmente.

A identificação da autoridade coatora em casos de omissão administrativa conjunta não exige a indicação de um único responsável, tampouco a designação nominal pela lei. Conforme o já citado acórdão do MS n.º 24.280/DF, o que se exige é que a autoridade indicada detenha, no plano normativo, o poder-dever de agir.

Esse requisito está inequivocamente preenchido em relação a ambas as autoridades ora apontadas. O CNJ não pode invocar ausência de competência diante de sua própria atuação concreta, uma vez que **atualmente opera** o BNMP, o SEEU e a PDPJ-Br, que são os **sistemas que contêm os dados individuais necessários para alimentar o cadastro** instituído pelas Leis nº 14.069/2020 e nº 15.035/2024.

Negar competência para disponibilizar publicamente um recorte específico desses dados, quando já os detém e já os organiza para outras finalidades, não é ausência de atribuição, mas sim uma recusa deliberada ao cumprimento de obrigação legal. A recusa é, por si só, é uma ofensa aos preceitos fundamentais da segurança, do acesso à informação e da proteção de categorias vulneráveis - mulheres, crianças e adolescentes, que são as maiores vítimas de abuso sexual.

5.4 Megan's Law e a experiência dos Estados Unidos da América

A experiência dos Estados Unidos com o registro público de condenados por crimes sexuais é o precedente internacional mais consolidado no campo das políticas preventivas de segurança. O sistema teve origem em 1994, quando Megan Kanka, de sete anos, foi estuprada e assassinada na cidade de Hamilton Townshio, em Nova Jersey, por um vizinho que era reincidente condenado por crimes sexuais como criança³². A família de Megan não tinha conhecimento desse histórico, impossibilitando qualquer tipo de prevenção.

O caso gerou comoção nacional e a resposta legislativa foi imediata. No mesmo ano, o congresso dos EUA aprovou o *Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act*, exigindo que os estados mantivessem registros de condenados por crimes sexuais. Em 1996, a criação da *Megan's Law*³³ determinou que, além da manutenção dos registros, eles deveriam ser públicos. Assim, o princípio de que a sociedade tem direito de saber quem são os condenados por crimes sexuais em sua comunidade foi consagrado no plano federal.

O fundamento da *Megan's Law* repousa na assimetria de informação entre o agressor reincidente e a comunidade. A reinserção do condenado por crimes sexuais na sociedade pode criar uma situação de vulnerabilidade, que deve ser corrigida. A Suprema Corte dos Estados Unidos, em **Smith v. Doe**³⁴ confirmou a constitucionalidade dos registros públicos de condenados por crimes sexuais, **rejeitando a tese de que a publicidade das informações configuraria punição adicional inconstitucional.**

A Suprema Corte assentou que a divulgação de condenações já existentes não cria sanção, apenas sistematiza e publiciza informações que o processo penal - em regra, público - já produziu em benefício da segurança coletiva. Trata-se de fundamento idêntico ao que sustenta os cadastros previstos nas Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024, e ao que o STF adotou na **ADI n.º 6.620/MT.**

³² METCHIK, Eric. Megan's Law. 2024. Disponível em: < <https://www.ebsco.com/research-starters/law/megans-law> > Acesso em: 20/04/2026.

³³ Megan's Law. Pub. L. No. 104-145, 110 Stat. 1345 (1996). Disponível em: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ145/PLAW-104publ145.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.

³⁴ U.S. Supreme Court. Smith v. Doe, 538 U.S. 84 (2003). Disponível em: < <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/538/84/> > Acesso em 20/04/2026.

Contudo, a tragédia que realmente consolidou o sistema aconteceu em novembro de 2003³⁵. Dru Sjodin, estudante de 22 anos da Universidade de Dakota do Nortes, desapareceu em 22 de novembro após o expediente de trabalho em novembro daquele ano. A investigação levou à prisão de Alfonso Rodriguez Jr, condenado por crimes sexuais de nível 3, o mais grave na classificação de risco de reincidência do estado de Minnesota. O criminoso reincidente, que cumpriu previamente 23 anos de pena, havia sido solto apenas seis meses antes do desaparecimento de Dru. O corpo dela foi encontrado cinco meses depois.

Em julho de 2006, o então Presidente George W. Bush sancionou o *“Adam Walsh Child Protection and Safety Act”*, que incluiu a chamada *“Dru’s Law”*, e renomeou o registro nacional para *“Dru Sjodin National Sex Offender Public Website (NSOPW)”*. Trata-se de plataforma unificada que disponibiliza informações sobre condenados por crimes sexuais em todos os estados, territórios e jurisdições dos EUA, de forma pública e gratuita.

Os casos expuseram a falha central que o cadastro deveria corrigir, que é a assimetria de informação. Rodriguez era um reincidente de alto risco em liberdade, e a comunidade ao seu redor não tinha acesso a essa informação. Meghan Kanka em 1994 e Dru Sjodin em 2003 foram vítimas de reincidentes cujo histórico era desconhecido pela comunidade. Contudo, a justificativa para o registro público de condenados por crimes sexuais não repousa sobre a premissa de que todos os condenados irão reincidir.

A reincidência em crimes sexuais é real e pode ser diferenciada por perfil de risco, consideravelmente superior à que é observada em outros tipos de criminalidade. A análise mais abrangente já realizada pelo tema foi publicada em 2024, em estudo que constatou que entre 9% e 14% dos autores de crimes sexuais são reincidentes sexuais, com estimativas mais recentes situando esse percentual em torno de 6% (seis por cento)³⁶.

Esses números, isolados, podem parecer baixos. Interpretando-os de forma transversal, mesmo uma taxa de 6% (seis por cento) aplicada à escala de condenações por crimes sexuais no Brasil - com 87.545 (oitenta e sete mil quinhentos e quarenta e cinco) casos registrados apenas

³⁵ Dru Sjodin National Sex Offender Public Website (NSOPW). Disponível em < <https://www.nsopw.gov> >. Acesso em: 20/04/2026.

³⁶ LUSSIER, Patrick et al. **Revisiting the sexual recidivism drop in Canada and the United States: A meta-analysis of 468 empirical studies involving 388,994 individuals.** Journal of Criminal Justice, 2024.

em 2024 - representa um universo concreto e identificável de pessoas com risco comprovado de reincidência, cujo histórico a sociedade tem o direito constitucional de conhecer.

As pesquisas, por si só, não são uma sentença de que todos os condenados por crimes sexuais inevitavelmente serão reincidentes, mas alguns são considerados mais propensos do que outros, dentro de grupos estabelecidos. Não se trata de estigmatizar indiscriminadamente todos os condenados, mas garantir que a sociedade tenha acesso à informação necessária para formar juízo de valor sobre o risco potencial. O perfil de alto risco é composto por reincidentes com histórico de crimes graves contra mulheres, crianças e adolescentes, e têm uma taxa de reincidência violenta que alcança, em média, entre 60% (sessenta por cento) e 70% (setenta por cento)³⁷.

Abusadores do sexo masculino, que não fazem parte do núcleo familiar - perfil mais prevalente nos crimes que os cadastros visam prevenir - apresentaram taxas de reincidência sexual de 23% (vinte e três por cento) após cinco anos, 28% (vinte e oito por cento) após 10 (dez) anos e 35% (trinta e cinco por cento) após 15 (quinze) anos, taxas consideravelmente superiores às verificadas para estupradores de adultos (14%, 21% e 24%) e para ofensores incestuosos (6%, 9% e 13%)³⁸.

Importante salientar que a maioria das estatísticas não refletem a realidade dos fatos, uma vez que **a maioria dos casos de violência sexual jamais chegou às autoridades**. Apenas 5% (cinco por cento) dos estupros e abusos sexuais contra crianças relatados pelos condenados durante tratamento prisional constavam em registros oficiais, e que apenas 17% (dezessete por cento) das vítimas de estupro reportaram o crime à polícia³⁹.

Ou seja, os números apontados pelos estudos são pisos, não tetos, e o número de vítimas de reincidentes é muito maior do que os dados oficiais captam, seja no Brasil ou nos EUA.

A importância nessa situação da experiência internacional bem evidencia que podemos e devemos implementar o cadastro o quanto antes para evitar que novos crimes sejam

³⁷ HANSON, R. Karl; LEE, Seung C.; THORNTON, David. **Long Term Recidivism Rates Among Individuals at High Risk to Sexually Reoffend**. Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment, 2024.

³⁸ HANSON, R. Karl; MORTON, Kelly E.; HARRIS, Andrew J. R. **Sexual offender recidivism risk: what we know and what we need to know**. Annals of the New York Academy of Sciences, v. 989, 2003.

³⁹ U.S. Department of Justice, Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering, and Tracking (SMART). *Chapter 5: Adult Sex Offender Recidivism*. Disponível em < smart.ojp.gov >. Acesso em 20/04/2026.

perpetrados, conforme já determinou o legislador. Ter um entrave burocrático em uma situação que pode salvar vidas ou evitar traumas não se justifica sob nenhuma perspectiva.

6. Da medida liminar

6.1 Fumus boni iuris

O *fumus boni iuris* exige demonstração de que a tese jurídica sustentada pela parte tem fundamento sério e não é manifestamente implausível. No caso concreto, essa exigência está amplamente superada: há **certeza jurídica** documentada, confessada pelos próprios responsáveis pela omissão e referendada pela jurisprudência desta Corte. A plausibilidade da ação está amplamente demonstrada. O conjunto de dados empíricos, as negativas dos órgãos e os precedentes da corte apenas reiteram a importância do tema desta ADPF.

A prova da omissão não admite controvérsia. As respostas obtidas via LAI, tanto do CNJ, quanto do MJSP, confirmam que após mais de seis anos desde a promulgação da Lei n.º 14.069/2020 e após quase dois anos da Lei n.º 15.035/2024, o MJSP e o CNJ permanecem inertes. Não existe plataforma de consulta, não há ato normativo regulamentador, muito menos cronograma definido.

Apesar da consolidação da base de dados ser responsabilidade do CNJ - pois é o único órgão que possui os dados e já utiliza sua base de dados nesse sentido - a responsabilidade é do MJSP, como presente no art. 2º da Lei n.º 14.069/2020 (estabelece que é responsabilidade da União e dos entes federados) e em todas as comunicações, inclusive no RIC n.º 5.102/2025. Em situações de omissão consolidada entre os órgãos, é imprescindível a declaração da inconstitucionalidade e resolução mais célere e eficiente possível.

Os preceitos fundamentais violados foram identificados desde o início desta arguição: direito à vida; à dignidade da pessoa humana; à segurança; ao acesso à informação; publicidade dos atos do poder judiciário; princípios da eficiência e transparência administrativa; dever de coibir a violência nas relações familiares; proteção integral da criança e do adolescente.

O STF já reconheceu expressamente que cadastros dessa natureza são instrumentos legítimos, necessários e proporcionais à efetivação da segurança pública, compatíveis com o regime constitucional da publicidade dos atos estatais e não constituem ônus excessivo para a Administração. Portanto, o que se discute agora não é **se** os cadastros podem existir, mas **porque ainda não existem**.

Quer-se dizer: o *fumus boni iuris* é caracterizado pela certeza jurídica documentada por confissão, respaldada por precedentes, fundada em normas que já estão em vigência e confirmada pela total ausência de qualquer justificativa constitucional para a omissão que já ultrapassa seis anos. Por tanto, o direito está

6.2 Periculum in mora

O perigo da demora decorre, de forma objetiva e mensurável, dos dados produzidos pelas próprias autoridades públicas. No ano de 2024 foram registrados 87.545 (oitenta e cinco mil quinhentos e quarenta e cinco) casos de estupro e estupro de vulnerável no Brasil, o maior número já documentado na história do país. Em 2025, foram mais de 83 mil (oitenta e três mil) casos, o equivalente a um estupro a cada seis minutos⁴⁰.

A gravidade da **situação endêmica** pode ser evidenciada ainda pelo perfil das vítimas e dos agressores, uma vez que aproximadamente 77% (setenta e sete por cento) das vítimas de violência sexual têm menos de quatorze anos; 88% (oitenta e oito por cento) são do sexo feminino; 66% (sessenta e seis por cento) foram agredidas dentro de suas próprias casas; 46% (quarenta e seis por cento) dos agressores são familiares e 20% (vinte por cento) são parceiros ou ex-parceiros íntimos.

Esses números não consistem em abstração, mas representam o registro de violências evitáveis, praticadas por agressores cujo histórico de condenação a sociedade tem o direito constitucional de conhecer e não consegue acessar porque o cadastro simplesmente não existe.

A dimensão do *periculum in mora* é dupla e se reforça continuamente.

O **primeiro** aspecto é a urgência objetiva, que decorre do volume e gravidade da violência sexual continuada. A assimetria de informação entre vítima e agressor põe em risco incontável número de mulheres, crianças e adolescentes.

⁴⁰ Dados já referenciados anteriormente, conforme 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: Disponível em <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444>> Acesso em: 20/04/2026.

O **segundo** ponto é o risco concreto de perpetuação indefinida da omissão, uma vez que o impasse institucional entre o CNJ e o MJSP já persiste há quase seis anos, com risco do cadastro jamais ser implementado.

Portanto, cada dia de inércia representa um dia em que pessoas vulneráveis continuam expostas a riscos que poderiam ser prevenidos com informação pública. A manutenção do status quo implica na perpetuação de um estado de lesão ativa a direitos fundamentais, cujos custos humanos são mensuráveis e crescentes.

A concessão da liminar é medida de baixíssimo custo e de impacto imediato. Os dados necessários para alimentar os cadastros já existem, pois estão no BNMP, no SEEU e na PDPJ-Br. A infraestrutura tecnológica do CNJ já é operacional, o FNSP, a fonte de custeio prevista em lei, existe e está sob gestão do MJSP. Trata-se apenas de determinar que a Administração utilize o que já tem para cumprir o que deve. O custo da liminar para o Estado é mínimo, mas o custo da sua não concessão para as vítimas é, como os dados demonstram, imenso e crescente.

Não há margem para aguardar o julgamento definitivo do mérito sem que a situação se agrave. A concessão da liminar não é medida representa a única forma de interromper imediatamente a continuidade do dano documentado aos preceitos fundamentais que esta ação visa proteger.

7. Dos Pedidos

Ante o exposto, **requer-se**:

- a. O recebimento, processamento e distribuição da presente ADPF;
- b. Em sede de **medida liminar**, o reconhecimento da **inconstitucionalidade da omissão sistêmica e prolongada** do Poder Público, mediante inércia do MJSP e do CNJ, na implementação do CNPCCE e do CNPPS, instituídos pelas Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024, determinando que MJSP e o CNJ tomem todas e quaisquer medidas necessárias para a implantação **urgente** dos cadastros descritos na Lei n.º 14.069/2020 e Lei n.º 15.035/2024, a exemplo;

- b.1.** Determine ao MJSP, no prazo de 30 (trinta) dias, a designação formal de representante técnico e jurídico com competência para conduzir a implementação dos cadastros previstos nas Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024, com a comunicação imediata a este STF;

- b.2.** Determine ao CNJ, no prazo de 30 (trinta) dias, a designação formal de representante técnico e jurídico com competência para a mesma finalidade, com comunicação imediata a este STF;

- b.3.** Determine ao CNJ, no prazo de 60 (sessenta) dias, a apresentação de mapeamento técnico dos dados disponíveis e necessários à alimentação dos cadastros, com indicação expressa dos meios e prazos para seu compartilhamento com o MJSP;

- b.4.** Determine ao MJSP, no prazo de 90 (noventa) dias, a apresentação a este Tribunal de cronograma detalhado, com etapas, prazos e responsáveis para a implementação do CNPCCE e do CNPPS, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para a operacionalização das plataformas de consulta pública;

- b.5.** Determine ao MJSP, como gestor do FNSP, que implemente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, o CNPCCE e o CNPPS, com plataforma de consulta pública acessível a qualquer cidadão, em conformidade com o disposto nas Leis n.º 14.069/2020 e n.º 15.035/2024;

- b.6.** Determine que o MJSP e o CNJ apresentem relatórios periódicos de progresso a este STF, em periodicidade a ser fixada pela corte, até a efetiva operacionalização dos cadastros;

- c.** A intimação da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 7º, §1º, da Lei n.º 9.882/1999 c/c art. 103, §1º, da CF/88, para que emita parecer no prazo legal;

- d.** A intimação da Advocacia-Geral da União para, querendo, se manifestar no prazo legal;

- e. No mérito, a confirmação da medida liminar para reconhecer a omissão sistêmica prolongada do Poder Público, por violação aos preceitos fundamentais: **(i)** da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III CF/88); **(ii)** do direito à segurança pública (art. 5º, 6º e 144º da CF/88); **(iii)** da publicidade dos atos judiciais (art. 5º, LX e 93, IX da CF/88); **(iv)** do direito ao acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII CF/88); **(v)** do princípio da publicidade e da eficiência administrativa (art. 37, caput CF/88); **(vi)** do dever de proteção da mulher (art. 226, §8º); e **(vii)** da proteção integral da criança e do adolescente (art. 227, §4º);

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 18 de maio de 2026.

Marina Dutra Gibson
OAB/SP 499.509

Nathália Amorim Pinheiro
OAB/DF 65.114

Rodolfo Gil Moura Rebouças
OAB/DF 31.994