

Barreiras de gênero na Polícia Militar: entre o paternalismo, a eficiência e a inconstitucionalidade

Gender barriers in the Military Police: between paternalism, efficiency and unconstitutionality

Barreras de género en la Policía Militar: entre el paternalismo, la eficiencia y la inconstitucionalidad

Mariana B. Barreiras

Mestre em direito penal e criminologia pela Universidade de São Paulo.
Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados. Auditora do Pleno do Superior Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O caso paradigmático: concurso para PMDF em 2023; 3. Manifestações das Casas Legislativas; 3.1 Senado Federal; 3.2 Câmara dos Deputados; 4. Conciliação; 5. Revogação da norma impugnada; 6. Aspectos criminológicos das mulheres nas polícias; 7. Mulheres no Curso de Formação de Praças da PMDF 2024; 8. Conclusão; Referências.

RESUMO: Cláusulas de barreira à entrada de mulheres limitavam a presença feminina nas polícias militares do Brasil, fixando os patamares em 10% ou 20% do efetivo total. Em 2023, durante concurso para a Polícia Militar do Distrito Federal, a norma foi questionada em ação direta de inconstitucionalidade. Empregando-se o método qualitativo e estudo de caso, conclui-se que as cláusulas de barreira eram discriminatórias e, portanto, inconstitucionais e que os mecanismos jurídicos e legislativos acionados mostraram-se efetivos para promover um ingresso histórico de 25% de mulheres entre os aprovados. As mulheres almejam integrar as forças policiais militares, a despeito dos discursos paternalistas de que as cláusulas de barreiras existiam para protegê-las. As polícias e a população brasileira podem se beneficiar da exclusão das cláusulas de barreira, uma vez que o policiamento realizado pelas mulheres é eficaz e, em geral, mais apegado ao cumprimento de regras se comparado com o masculino.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Militar; mulheres; gênero; cláusula de barreira; inconstitucionalidade.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The paradigmatic case: 2023 PMDF recruitment exam; 3. Statements from the Legislative Houses; 3.1 Federal Senate; 3.2 Chamber of Deputies; 4. Conciliation; 5. Revocation of the challenged rule; 6. Criminological aspects of women in police forces; 7. Women in the 2024 PMDF Training Course; 8. Conclusion; References.

ABSTRACT: Barrier clauses to the entry of women limited the presence of women in the Brazilian military police, setting the thresholds at 10% or 20% of the total force. In 2023, during a public examination for the Military Police of the Federal District, the rule was challenged in a direct action of unconstitutionality. Using the qualitative method and case study, it was concluded that the barrier clauses were discriminatory and, therefore, unconstitutional and that the legal and legislative mechanisms activated proved to be effective in promoting a historic entry of 25% of women among those approved. Women aspire to join the military police forces, despite the paternalistic discourses that the barrier clauses existed to protect them. The police and the Brazilian population can benefit from the elimination of barrier clauses, since policing carried out by women is effective and, in general, more attached to compliance with rules compared to male policing.

KEYWORDS: Military Police; women; gender; barrier clause; unconstitutionality.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. El caso paradigmático: oposiciones para la PMDF en 2023; 3. Manifestaciones de las Casas Legislativas; 3.1 Senado Federal; 3.2 Cámara de Diputados; 4. Conciliación; 5. Revocación de la norma impugnada; 6. Aspectos criminológicos de las mujeres en las policías; 7. Mujeres en el Curso de Formación de la PMDF 2024; 8. Conclusión; Referencias.

RESUMEN: Las cláusulas que impiden el ingreso de mujeres a la policía militar en Brasil limitaron el número de mujeres, fijando el umbral en el 10% o el 20% de la fuerza total. En 2023, durante oposiciones para la Policía Militar del Distrito Federal, la norma fue cuestionada en una acción directa de inconstitucionalidad. Utilizando el método cualitativo y el estudio de caso, se concluyó que las cláusulas de barrera eran discriminatorias y, por tanto, inconstitucionales y que los mecanismos legales y legislativos utilizados resultaron efectivos para promover un aumento histórico del 25% de mujeres entre las aprobadas. Las mujeres aspiran a unirse a las fuerzas de policía militar, a pesar de los discursos paternalistas que afirmaban que las cláusulas de barrera existían para protegerlas. La policía y la población brasileña pueden beneficiarse de la exclusión de las cláusulas de barrera, ya que la labor policial realizada por mujeres es eficaz y, en general, más comprometida con el cumplimiento de las normas en comparación con la labor policial masculina.

PALABRAS-CLAVE: Policía Militar; mujeres; género; cláusula de barrera; inconstitucionalidad.

1. Introdução

Em 2023, o Brasil passou por uma mudança histórica relativa à equidade de gênero. Trata-se da eliminação das cláusulas de barreira à participação feminina nas carreiras das polícias militares. A reserva de vagas para mulheres historicamente se deu na faixa de 10% a 20% do total de integrantes da corporação, a depender das leis locais sobre o tema. Tanto é assim que, em 2024, as mulheres eram 12,8% de todo o pessoal das polícias militares do Brasil, de acordo com dados do estudo *Raio-x das forças de segurança pública do Brasil* (Fórum, 2024b, p. 44).

A prática discriminatória – que não se baseava em justificativas objetivas e usava como argumento conceitos indeterminados como “natureza da atividade policial” ou “formação psicológica peculiar” das mulheres – decorria do caráter militarista das corporações de policiamento ostensivo no Brasil, ao mesmo tempo em que o reforçava. O *ethos* guerreiro viril via-se valorizado, com pouco espaço para o debate sobre outros estilos de policiamento.

Durante o concurso para a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) de 2023, a questão acabou sendo levada ao Supremo Tribunal Federal e o limite de 10% existente no DF foi, finalmente e de modo paradigmático, considerado inconstitucional. Curiosamente, entre o ajuizamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) 7433 e seu julgamento de mérito, a norma impugnada foi revogada pelo Congresso Nacional, mas o STF optou por não reconhecer a perda superveniente de objeto e por enfrentar o mérito. Ao mesmo tempo, a partir dos últimos meses de 2023, normas estaduais de outras corporações policiais foram questionadas judicialmente perante o STF e teve início uma série de composições e decisões do Tribunal para acabar com a barreira.

Este estudo parte da hipótese de que uma quantidade crescente de mulheres almeja integrar as forças policiais militares e que, com a revogação das cláusulas de barreira, o Brasil se aproximará de um cenário com mais paridade de gênero nas corporações. Não é raro encontrar vozes paternalistas a defender que a exclusão de mulheres desses cargos se faz em defesa da própria categoria feminina, que se vê, com a medida, livre do trabalho duro de combater a criminalidade brasileira. É, aliás, o que se lê em ofício do comandante-geral da PMDF sobre o assunto (Kicis, 2019). Outra hipótese correlata e consequente, que não poderá ser objeto de qualquer tipo de conclusão empírica nesse texto e tampouco em qualquer outro no curto prazo, é que, com a exclusão dos limites à participação feminina, ganhará a sociedade, pois pessoas qualificadas – mulheres e homens com variados e valiosos atributos – tornarão nossas polícias mais representativas da população, mais permeáveis a distintas visões de mundo e mais propensas a resolver as situações de modo alternativo ao emprego da força, sem perda de eficiência.

Para isso, o texto pretende realizar o estudo de caso da judicialização do concurso da PMDF, considerado paradigmático para a sociedade brasileira e, mais especificamente, para o primeiro volume da *Revista Plenário* porque: (i) tratou-se, na recente tendência de judicialização de certames policiais, da primeira ADI ajuizada para endereçar o tema; (ii) impugnou-se uma lei federal, nascida no Congresso Nacional, cujas advocacias foram instadas a se manifestar nos autos; (iii) apresentou-se, no polo ativo, um partido eleitoral, com ampla representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; (iv) abarcou-se em seu desenvolvimento uma conciliação entre as partes, que envolveu diferentes Poderes do Brasil; (v) julgou-se a inconstitucionalidade de uma lei que havia sido recentemente revogada pelo Congresso Nacional; e (vi) refere-se a concurso que se encontra em estágio avançado, o que nos

permite verificar se a mudança legislativa e a prestação jurisdicional foram efetivas para tornar o processo seletivo menos discriminatório e se a hipótese de que as mulheres querem desempenhar essa função laboral se confirma.

Após essa introdução, a segunda parte do texto abriga um relato de como transcorreu o concurso e sua judicialização. A terceira parte contém uma comparação entre as manifestações processuais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no bojo da ADI 7.433. A quarta parte analisa a conciliação celebrada no curso do processo constitucional para que o certame pudesse ser retomado. Da quinta parte constam observações sobre a revogação do dispositivo impugnado. Na sexta parte, o debate jurídico abre espaço para considerações de natureza criminológica sobre a importância e a eficiência de mulheres nas polícias. Na sétima parte, faz-se a análise das quantidades de mulheres e de homens policiais aprovados nas últimas etapas do concurso da PMDF, com vistas a se verificar se as medidas legislativa e judicial se mostraram adequadas para permitir contratação mais ampla de mulheres na PMDF e, ao mesmo tempo, a se constatar se esses são postos de trabalho dos quais as categorias femininas querem se eximir ou se aproximar. As conclusões constam da oitava e última parte.

2. O caso paradigmático: concurso para a PMDF em 2023

Em janeiro de 2023, a Polícia Militar do Distrito Federal publicou o Edital n. 4/2023 (Distrito Federal, 2023), e deu início ao concurso público de admissão ao curso de formação de praças. Originalmente, estavam previstas as seguintes vagas (Item 2 do Edital n. 4/2023):

Quadro 1: Quantidade de vagas para o quadro de praças policiais militares combatentes

Cargo	Vagas ampla concorrência	Vagas pessoas negras	Cadastro de reserva ampla concorrência	Cadastro de reserva pessoas negras
Soldado masculino	504	126	1008	252
Soldado feminino	56	14	112	28

Fonte: elaboração da autora, 2025.

Apenas 11% dos postos eram destinados às mulheres, tanto nas vagas já disponíveis como naquelas destinadas a compor o cadastro de reserva; e tanto nas vagas de ampla concorrência como nas reservadas a candidatos negros. Essa limitação encontrava respaldo na Lei n. 9.713/1998, norma federal que dispõe sobre a Organização Básica da PMDF, e que assim dispunha:

Art. 4º O efetivo de policiais militares femininos será de até dez por cento do efetivo de cada quadro.

Parágrafo único. Caberá ao comandante-geral da Polícia Militar fixar, de acordo com o previsto no *caput*, o percentual ideal para cada concurso, conforme as necessidades da Corporação. (Brasil, 1998)

A primeira fase do certame consistia em prova objetiva e redação. Os aprovados seriam convocados para as etapas seguintes, consistentes em teste de aptidão física, avaliação médica e odontológica, avaliação psicológica e, por fim, sindicância da vida pregressa e investigação social (item 9.1 do Edital n. 4/2023). Aprovados em todas essas etapas, os candidatos seriam convocados para inclusão na PMDF e inscrição no curso de formação de praças (item 17.12 do Edital n. 4/2023).

Ainda na primeira fase, para terem suas redações corrigidas, os candidatos deviam: alcançar pontuação mínima de 60% na prova objetiva – 48 pontos de um total de 80 –; e não obter pontuação igual a zero em língua portuguesa ou legislação específica aplicada à PMDF (item 9.4 do Edital n. 4/2023).

Além dessas notas de corte, havia a previsão de um limite de provas de redação a serem corrigidas (item 12.13 do Edital n. 4/2023):

Quadro 2: Quantidade de provas de redação a serem corrigidas

Cargo	Classificação máxima para correção da redação: ampla concorrência	Classificação máxima para correção da redação: negros
Soldado masculino	3.780	945
Soldado feminino	420	105

Fonte: elaboração da autora, 2025.

Divulgadas as notas da prova objetiva, apenas 2.573 homens atingiram a nota de corte para ter as respectivas redações corrigidas. Entre as candidatas mulheres, se deu a situação oposta pois 988 cumpriram esse requisito, número muito superior à quantidade de redações previstas inicialmente para serem corrigidas.

A PMDF resolveu, então, por meio do Edital n. 74/2023, fazer um ajuste na nota de corte, o que foi prontamente visto como manobra para possibilitar a classificação de quantidade maior de homens para a etapa seguinte. O item 9.4 do Edital passou a contar com a seguinte redação (grifo nosso):

9.4 O candidato para ser aprovado na prova objetiva deverá, além de não ser eliminado por outros critérios estabelecidos neste Edital: a) obter

no mínimo 60% da pontuação máxima possível da prova objetiva, ou 48 pontos. Em caso de anulação de questões, haverá o ajuste proporcional, para baixo, da pontuação mínima de aprovação e consequentemente do número de questões mínimas para aprovação. (Distrito Federal, 2023)

As candidatas se organizaram, então, e formaram a Comissão de Mulheres Aprovadas no Concurso da PMDF, com a finalidade de questionar a constitucionalidade do teto estabelecido pela Lei n. 9.713/1998.

Como resultado direto dessa mobilização, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou, em agosto de 2023, a ADI 7.433 contra o dispositivo da Lei n. 9.713/1998, que limitava a no máximo 10% a participação de mulheres nos quadros da PMDF.

A alegação central do PT era de inconstitucionalidade material do art. 4º da Lei n. 9.713/1998, por afronta ao art. 5º, *caput*, I, ao art. 7º, XXX, e ao art. 39, § 3º, todos da Constituição Federal. Em síntese, a agremiação partidária defendia que o critério para ingresso na carreira era discriminatório, arbitrário e misógino. A inicial relata que a ideia arcaica e preconceituosa de que a polícia precisa ter quadros majoritariamente masculinos e fortes ignora, por completo, o fato de que as forças de segurança, atualmente, possuem a seu dispor veículos, equipamentos, armamentos e técnicas para imobilização e desorientação capazes de neutralizar outro ser humano com o mínimo de esforço.

O ministro Cristiano Zanin, designado relator, colheu, entre outras, informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, casas que aprovaram o diploma legal cujo dispositivo restava impugnado. Após o recebimento das informações iniciais, deferiu medida cautelar, *ad referendum*, para suspender o concurso até análise do pedido de liminar – de suspensão dos efeitos do art. 4º – formulado na inicial, inclusive para obstar a divulgação de resultados, provisórios ou final, e a convocação para novas fases do concurso.

Após audiência de conciliação, cujo mecanismo e resultado serão analisados no item 4, o concurso foi retomado. No mês seguinte, o dispositivo impugnado foi revogado pela Lei n. 14.724/2023. Ainda assim, no mérito, o Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º e, por arrastamento, do parágrafo único, da Lei n. 9.713/1998. Optou-se pela modulação de efeitos, para resguardo dos concursos já concluídos, de modo que a decisão teve eficácia *ex nunc* para atingir apenas os certames em andamento e futuros, em razão da segurança jurídica e do interesse social.

3. Manifestações das Casas Legislativas

Para melhor se compreender o diálogo entre os Poderes Legislativo e Judiciário da República nesse caso, passa-se a analisar como se manifestaram as advocacias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em suas informações processuais.

3.1 Senado Federal

O Senado Federal opinou pela improcedência da ADI. Argumentou, em resumo, que a interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos, o que não estaria configurado no caso.

As informações explicaram que, no nascedouro, a norma impugnada tinha objetivo justamente inverso, isto é, de reduzir discriminações contra mulheres nos efetivos da PMDF. A regra havia sido concebida para promover a unificação dos quadros masculinos e femininos de pessoal da PMDF. Nesse contexto, para que a isonomia entre sexos constitucionalmente prevista fosse observada, com a inequívoca participação de mulheres no quadro geral, estabeleceu-se um quantitativo obrigatório a ser observado para ingresso de policiais femininas. A opção por fixar o máximo de uma mulher para cada dez homens no quadro, acrescentou a Advocacia do Senado, foi entendida como adequada na época em função das características específicas do trabalho policial.

Reconhecendo que a sociedade havia evoluído para passar a reconhecer de modo mais extenso o âmbito da igualdade entre homens e mulheres e que a proporção entre efetivo feminino e masculino, hoje em dia, devia ser diferente do que outrora se imaginara correto, a Advocacia do Senado defendeu que o STF deveria aplicar a técnica de decisão conhecida como inconstitucionalidade progressiva no tempo ou declaração de lei ainda constitucional e, instar o Congresso Nacional a proceder à atualização normativa.

Acrescentou-se, ademais, que nos dois anos anteriores à elaboração da informação três projetos de lei haviam sido protocolados na Câmara dos Deputados com o objetivo de modificar a proporção entre efetivo feminino e masculino na PMDF. Dois desses projetos estariam em regular tramitação no Congresso Nacional, e a busca pela aprovação de um novo texto legal seria o meio adequado de o requerente endereçar a questão. Nessa argumentação de que o Poder Legislativo seria o foro adequado para endereçar a solução sobre a regra discriminatória, o Senado Federal alegou ainda que, uma vez

ocorrida a declaração de inconstitucionalidade, nasceria uma lacuna normativa e, conseqüentemente, um cenário de insegurança jurídica.

Três observações parecem relevantes sobre a manifestação do Senado Federal: a primeira delas diz respeito à inconstitucionalidade progressiva no tempo ou declaração de lei ainda constitucional.

Em pesquisa de mestrado realizada em 2009, na Universidade de São Paulo, intitulada *Mulheres na Polícia Militar do Estado de São Paulo: a difícil mudança de paradigma*, deparamo-nos com certa ausência de critérios que tornassem legítima a cláusula de barreira naquela realidade (Barreiras, 2009). No entanto, foi possível constatar, na época, na literatura sobre mulheres nas PMs brasileiras das diversas unidades da federação, um grande silêncio sobre a inconstitucionalidade das cláusulas de barreira.

Essa quietude é um dos indícios a revelar que, no lapso temporal entre o nascimento da lei (1998) e o julgamento da inconstitucionalidade de seu art. 4º (2024), os alcances interpretativos das normas constitucionais relativas à equidade de gênero se ampliaram. As conquistas das minorias são progressivas no tempo. Dependem de um processo de maturação dos mais diversos tomadores de decisão envolvidos e implicam profundas mudanças na sociedade. Com isso, alteram-se gradativamente as margens de abrangência dos textos normativos, ainda que seus termos permaneçam intactos. Hoje, finalmente, é fácil visualizarmos que uma norma que preveja uma carreira com, proporcionalmente, 90 vagas para homens e 10 para mulheres, sem justificativas concretas para a razão da discriminação, é inconstitucional. Na década de 1990, o alcance da regra de igualdade entre homens e mulheres era, possivelmente, outro, mais restrito.

O fenômeno traz desdobramentos para o controle de constitucionalidade. A evolução interpretativa no âmbito do controle de constitucionalidade pode implicar a censurabilidade de preceitos até então considerados compatíveis com a ordem constitucional (Mendes; Gonet, 2020). Daí a importância de que sejam discutidos os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, em cada caso. Há, de fato, casos assim em que as normas podem ser consideradas ainda constitucionais, mas em processo de inconstitucionalização, ou seja, em uma situação de transição⁹². Alguns autores apontam que as alterações fáticas são

92 Esse instituto foi inaugurado na Alemanha, na década de 1960, no julgamento de leis eleitorais que restaram defasadas em virtude da alteração da quantidade de votantes de cada distrito. No Brasil, como exemplos de aplicação dessa inconstitucionalidade superveniente por alteração das circunstâncias fáticas, podem ser citados os casos que envolvem a dificuldade de aparelhamento das Defensorias Públicas (HC 70514 Rio Grande do Sul) e a alteração nos dados socioeconômicos usados como critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (ADI 875/Rio Grande do Sul, ADI 1987/Mato Grosso e Goiás, ADI 3243/Mato Grosso e ADI 2727/Mato Grosso do Sul).

fundamentais para caracterizar a hipótese de processo de inconstitucionalização (Mendes; Gonet, 2020). Outros, ao tratar desse fenômeno da norma “ainda constitucional”, sinalizam que “não apenas a transformação dos fatos, mas também a dos valores e a da própria compreensão geral do direito podem levar a que se declare inconstitucional norma antes vista como constitucional” (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p. 1.292). O fato é que, atendo-se a uma ou outra visão, a consequência aqui é a mesma. No momento de propositura da ADI 7.433 já não havia contexto fático ou constitucional a dar guarida à tese de norma ainda constitucional. Por isso, na ADI 7.433, a saída era modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

A segunda observação sobre a manifestação da Advocacia do Senado diz respeito ao tempo que rege o processo legislativo, nem sempre coincidente com as demandas urgentes dos cidadãos. Se, por um lado, é verdade que a deputada Erika Kokay, integrante do próprio Partido dos Trabalhadores, havia apresentado o Projeto de Lei n. 3.408/2012 com o objetivo de alterar a porcentagem de mulheres na PMDF, não passa despercebida a circunstância de que somente após 7 anos de seu protocolo a minuta recebeu parecer – por sua inconstitucionalidade e injuridicidade, aliás – na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Quanto ao segundo projeto citado na manifestação do Senado – Projeto de Lei n. 1.203/2023, de autoria do deputado Pedro Aihara – dois anos após apresentação, somente havia passado por uma das três comissões que sobre ele deveriam se debruçar.

Com isso, não se quer tecer críticas à dinâmica legislativa da Câmara dos Deputados, que demanda debates, que depende, em grande medida, das prioridades do cenário nacional e do momento político e que envolve o processamento de um rol extenso de projetos anualmente⁹³. O que se pretende é, tão somente, ressaltar que, diante de um problema concreto como o que se verificou no concurso da PMDF em 2023 – isto é, preterição de mulheres com notas altas e afrouxamento de critérios para garantir a progressão de homens nas etapas do concurso –, a via judicial, com seus remédios liminares, costuma ser mais adequada que o trilha legislativo. No caso concreto, a prestação legislativa acabou se antecipando à jurisdicional, mas, além de essa não ser a regra, acredita-se que a repentina resolução do problema no Congresso Nacional somente se verificou porque a via judicial havia sido acionada e dava sinais de que, naquela seara, a norma seria em breve considerada incompatível com o ordenamento constitucional.

93 Foram mais de 5 mil projetos de lei apresentados em 2023, e mais de 4 mil em 2024.

Argumentar, como fez a Advocacia do Senado, que o Partido dos Trabalhadores, por ter expressão no Congresso Nacional e alinhamento com a Presidência da República, deveria ter eleito a via legislativa equivale a suprimir sua capacidade postulatória nessa ação constitucional.

O direito de propositura de ADI por partidos políticos com representação no Congresso Nacional foi uma opção expressa do legislador constituinte de 1988 tendo em vista a garantia de direitos, sobretudo dos grupos em alguma medida hipossuficientes. “Tem-se aqui, pois, uma amplíssima compreensão da chamada defesa da minoria no âmbito da jurisdição constitucional” (Mendes; Gonet, 2020, p. 1.341). Não há que se obstar ao partido político, em casos de necessidade de prestação célere para um grupo minoritário de cidadãos, a via judicial com suas ferramentas cautelares e compositivas.

O partido político é, aliás, o meio por excelência de consolidação da democracia representativa e sua legitimidade para propositura de ADI se relaciona exatamente com o fato de a agremiação ter algum – e, na sistemática brasileira, pode ser apenas um – representante ativo no Parlamento. Aliás, é tão vasta essa legitimidade que não recai sobre os partidos qualquer restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p. 1.149), isto é, não é necessário que o assunto debatido na ADI guarde conexão com as linhas programáticas do partido. É, portanto, uma legitimidade universal, irrestrita, derivada dos próprios fins institucionais que justificam a existência dos partidos políticos e do desejo do constituinte brasileiro de preservar a atuação jurisdicional abstrata das correntes minoritárias do Parlamento (Bulos, 2023, p. 168).

A terceira observação diz respeito à desnecessidade da norma infraconstitucional. A ideia de que a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo geraria vácuo normativo não resiste a uma análise mais detida. A declaração de inconstitucionalidade do art. 4º decorreria – e decorreu – de seu conflito com princípios e comandos normativos de estatura constitucional que seriam diretamente aplicáveis ao caso concreto. Ao dispor que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e, mais especificamente que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, o art. 5º, I, da Constituição, norma de eficácia plena, possui aplicabilidade direta, imediata e integral (Silva, 1999).

Raciocínio análogo se aplica à proibição de critério de admissão por motivo de sexo, insculpida no art. 7º, XXX, e replicada no art. 39 da Constituição. Nesse caso, o texto constitucional estabelece, no art. 39, § 3º, que, no caso dos

servidores ocupantes de cargo público, a lei pode estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. Nesse caso, estamos diante de uma norma de eficácia contida. O comando constitucional é aplicável direta e imediatamente. Pode, no entanto, não haver aplicabilidade integral, no caso de existência de lei restritora (Silva, 1999). A lei que impunha requisitos diferenciados existia e baseava-se em critérios completamente arbitrários, ou melhor, apenas impunha a diferença quantitativa de cargos sem qualquer justificativa. Sua eliminação do mundo jurídico foi salutar e permitiu que o comando geral de igualdade se aplicasse integralmente.

Em casos como esse, em que a eloquência constitucional garantista não deixou espaço para se falar em lacuna normativa, o que tem potencial de criar insegurança jurídica não é jamais o silêncio do legislador infraconstitucional, mas o alarido criador de comandos legais que contrariam os ditames da lei máxima.

3.2 Câmara dos Deputados

A Advocacia da Câmara dos Deputados, por sua vez, adotou postura bastante distinta em sua peça. Limitou-se a relatar como foi o rito de aprovação da Lei n. 9.713/1998. Explicou que o Poder Executivo submeteu o texto da norma à apreciação do Congresso Nacional em abril de 1996. Designado relator, o deputado Luciano Pizzatto, entre outros argumentos, narrou que a intenção do Ministério da Justiça para a propositura do texto foi o saneamento das injustiças decorrentes da existência de quadros distintos, masculino e feminino, de policiais. Na época, os quadros existentes de policiais militares femininas – quer de oficiais, quer de praças – eram muito reduzidos em relação aos quadros masculinos. Com isso, suas integrantes sofriam significativos prejuízos no tempo de promoção. Sobre a limitação de vagas no patamar de 10%, o ministro teria informado apenas, sem qualquer justificativa adicional, que, à semelhança de outras corporações, havia sido fixada a proporcionalidade de uma policial militar para cada grupo de dez policiais militares masculinos.

Sobre a duplicidade dos quadros de pessoal, tema central do Projeto de Lei n. 1.803/1996 – que deu origem à Lei n. 9.713/1998 –, o relator entendia que

[...] seria inaceitável que uma tal situação discriminatória se prolongasse, perpetuando e acumulando os prejuízos sofridos pelas policiais militares em suas promoções, as quais, ao final, acabam por adquirir caráter de discriminação de remuneração, ao arrepio dos preceitos constitucionais que pregam a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados.

O documento da Advocacia da Câmara acrescentou que o texto foi aprovado em caráter terminativo pela Comissão de Defesa Nacional e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e, em seguida, enviado ao Senado Federal.

Não há, nas informações da Câmara, qualquer manifestação acerca do mérito da ação. E extrapola o objeto desse artigo analisar se essa prática, de se apegar mais ao trâmite legislativo, é praxe nas manifestações dessa Casa em ações constitucionais. A verdade é que as advocacias do Parlamento têm, na prestação de informações sobre a constitucionalidade de normas federais, uma incumbência delicada. Posicionar-se favoravelmente a uma norma que revela contornos inconstitucionais ou contrariamente a um dispositivo aprovado pela própria Casa não é missão que se cumpre sem complexidades.

Diante das dificuldades e da importância das temáticas envolvidas – mulheres e segurança pública –, parece-nos acertada a escolha da Advocacia da Câmara nesse caso. Relatar detalhes do processo legislativo é mais revelador para o público externo – jurídico incluído – do que supõem os profissionais habituados à prática parlamentar, ainda hermética para a população. Em outras palavras, o Congresso Nacional, ao aprovar a lei, considerou que se adequava ao regime constitucional vigente, e há relevância na descrição dos detalhes dessa atividade legiferante. As informações cumpriram bem esse papel.

A tarefa legislativa, no entanto, não se esgota em si mesma nem se confunde com aquela do Poder Judiciário. Em tempos de debate intenso sobre os limites do ativismo judicial, a controvérsia sobre até onde deve interferir o Poder Judiciário nos demais Poderes da República é desafiadora. Ocorre que, no caso da cláusula de barreira às mulheres nas polícias, essa celeuma não tem lugar.

A postura ativista judicial se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador; a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos com base em critérios menos rígidos que os de ostensiva violação da Constituição; e a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (Barroso, 2009).

Uma coisa é a Corte Suprema expandir o alcance da Constituição e ocupar espaços dos Poderes correlatos, transformando-se em verdadeiro legislador positivo (Moraes, 2019). Outra, bem distinta, é o STF provocar o diálogo entre os Poderes e fazer o texto literal sobre equidade de gênero da Constituição, aprovada pelos representantes do povo, ser observado.

4. Conciliação

Como mencionado anteriormente, nos autos da ADI 7.433, foi realizada, em outubro de 2023, audiência de conciliação. Estiveram presentes representantes do Ministério Público Federal, da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, da Polícia Militar do Distrito Federal, do Partido dos Trabalhadores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. As partes pactuaram que, diante da probabilidade de inconstitucionalidade, o certame em curso, que estava naquele momento suspenso, poderia prosseguir nas demais etapas pendentes, desde que excluída a cláusula de barreira. Convencionou-se que seria realizada lista de ampla concorrência, para assegurar que o resultado da fase classificatória não fosse inferior a 10% de candidatas do sexo feminino. As partes se comprometeram a envidar esforços para que as candidatas aprovadas fossem acolhidas na instituição com todas as suas especificidades.

Ao homologar o acordo, o ministro relator Cristiano Zanin especificou que, não obstante a conciliação pactuada para continuidade daquele concurso, a ADI deveria prosseguir a fim de que fosse processada e julgada definitivamente.

Analisando as iniciativas de conciliação no STF, Correia Neto (2025) explica que o primeiro acordo homologado pelo Plenário do STF, em processo objetivo, foi provavelmente o celebrado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 165, em 2018, em que se discutiam perdas com expurgos inflacionários dos planos Bresser, Verão e Collor 2. De lá para cá, os casos tornaram-se mais numerosos e o Tribunal viu as unidades que cuidam dessa temática ganharem contornos institucionais mais precisos. O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol) é, atualmente, a unidade do STF com atribuição de apoiar os gabinetes na busca e implementação de soluções consensuais de conflitos. Os resultados da prática compositiva constitucional são numericamente significativos e não é incomum que o processo de conciliação resulte em encaminhamento de propostas de alterações normativas ao Poder Executivo ou ao Congresso Nacional, mesmo com fixação de prazos.

No acordo da ADI 7.433 não houve esse tipo de recomendação. Ainda assim, no mês seguinte à realização da conciliação, o dispositivo impugnado foi revogado por iniciativa dos Poderes Executivo e Legislativo. A alteração legislativa pode ser vista como reflexo positivo, ainda que não desejado, da mecânica compositiva constitucional. De fato, os acordos na jurisdição constitucional constituem aprimoramento a ser festejado e caminho para a construção de consensos interinstitucionais em casos difíceis (Correia Neto, 2025).

Depois de celebrado e homologado o acordo na ADI 7.433, outras conciliações exatamente com a mesma temática foram firmadas nas ADI 7.483 (RJ), 7.486 (PA) e 7.487 (MT). As cláusulas de barreiras previstas em diferentes leis estaduais tiveram que ser excluídas de concursos públicos para que estes pudessem ter continuidade. É que, a partir da propositura da ADI 7.433, a Procuradoria-Geral da República ajuizou ao menos 17 ADIs⁹⁴ no STF contra leis estaduais que estabeleciam percentuais para o ingresso de mulheres na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros.

É interessante notar que concursos para polícias militares, com cláusulas de barreiras, aconteciam no Brasil a cada ano. A mobilização das candidatas da PMDF, sobretudo após a manobra editalícia de redução das notas de corte, e a atuação, perante o STF, de um partido político, funcionaram, então, como estopim para revelar a inconstitucionalidade de uma gama de normas estaduais, por todo o país.

5. Revogação da norma impugnada

Como narrado, uma vez celebrado e homologado o acordo na ADI 7.433, o Poder Legislativo revogou o dispositivo combatido com aprovação da Lei n. 14.724/2023. A retirada daquele artigo do mundo normativo se deu em caráter peculiar. O Projeto de Lei n. 4.426/2023, origem da norma revogadora, foi apresentado pelo Poder Executivo. Originalmente instituiu o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social e dispunha sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal. Durante sua tramitação, recebeu emendas que resultaram num texto bastante mais amplo. Nos debates em Plenário, na Câmara dos Deputados, o deputado Carlos Jordy chegou a usar o termo “salada de frutas” para se referir ao projeto emendado. É que além das temáticas originais, o novo projeto regulamentava, entre outros assuntos, a prorrogação de contratos de pessoal da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), a concessão de reajuste salarial para policiais e bombeiros do Distrito Federal e a revogação da cláusula de barreira à participação feminina nessas corporações militares.

No tocante ao assunto aqui em análise, o relator, deputado André Figueiredo, assim se manifestou:

94 ADI 7.479 (Tocantins); ADI 7.480 (Sergipe); ADI 7.481 (Santa Catarina); ADI 7.482 (Roraima); ADI 7.483 (Rio de Janeiro); ADI 7.484 (Piauí); ADI 7.485 (Paraíba); ADI 7.486 (Pará); ADI 7.487 (Mato Grosso); ADI 7.488 (Minas Gerais); ADI 7.489 (Maranhão); ADI 7.490 (Goiás); ADI 7.491 (Ceará); ADI 7.492 (Amazonas); ADI 7.556 (Rondônia); ADI 7.557 (Acre); ADI 7.558 (Bahia).

Uma derradeira sugestão que inserimos no PL foi a revogação do anacrônico art. 4º da Lei n. 9.713, de 1998, com o objetivo de garantir a isonomia de tratamento entre homens e mulheres aprovados em concursos para a Polícia Militar do Distrito Federal. A limitação de vagas em apenas 10% do efetivo de cada quadro da PMDF para mulheres impõe a elas uma situação de desvantagem, pois mesmo as mulheres que alcançarem desempenho elevado no concurso serão preteridas em função dessa limitação anacrônica e injustificada.⁹⁵

A questão da disparidade entre as notas femininas e masculinas foi destaque nas argumentações para o caso, seja na via judicial, seja na via legislativa. O tema das notas, todavia, não deveria sequer ter destaque no debate. Há um ponto central e prejudicial: a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Todos, homens e mulheres, precisam de boas notas para ingressar nas carreiras públicas. Utilizar, para as candidatas, argumentos atrelados à pontuação pode levar à ideia de que a igualdade de direitos entre homens e mulheres dependa de prévia comprovação da capacidade feminina, num retorno distópico ao raciocínio de quando as mulheres estavam começando a ocupar a esfera pública. O relator fala em anacronismo da limitação, e está correto. Não é menos extemporâneo o recurso argumentativo que toma por base as notas das candidatas como pré-requisito para que a igualdade de acesso seja garantida e que nos faz recordar as palavras – com quase um século de vida – de Carlota de Queiroz, primeira deputada federal do Brasil, ao se manifestar de maneira inaugural no Plenário, em 13 de março de 1934:

Porque nós, mulheres, precisamos ter sempre em mente que foi por decisão dos homens que nos foi concedido o direito de voto. E, se assim nos tratam eles hoje, é porque a mulher brasileira já demonstrou o quanto vale e o que é capaz de fazer pela sua gente.” (Queiroz, 1934, p. 4)

Deixando, por ora, de lado a questão dos argumentos, o fato é que o dispositivo do art. 4º da Lei n. 9.713/1998 restou revogado em 14 de novembro de 2023. Quando julgado o mérito da ADI 7433, em maio de 2024, foi vitorioso, como já destacado, o voto do relator, ministro Cristiano Zanin, que reconhecia a inconstitucionalidade do dispositivo. A dinâmica, prévia ao julgamento, de aprovação de uma norma revogadora pelo Congresso Nacional não foi mencionada, nem no relatório e tampouco no voto vitorioso.

95 Nota taquigráfica da 194ª Sessão da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura, realizada em 4/10/2023. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/70359>. Acesso em: 7 mar. 2025.

Houve, entretanto, em função dessa atuação do Congresso Nacional, voto divergente do ministro André Mendonça no sentido de perda superveniente do objeto da ADI. A divergência destacou que os Poderes Legislativo e Executivo haviam demonstrado, com a aprovação da Lei n. 14.724/2023, que estavam atentos às discussões desenvolvidas no bojo daquela ação direta e imbuídos de nítida e manifesta intenção de estabelecer novos patamares protetivos em favor das policiais mulheres. Por isso, haviam readequado o âmbito de proteção normativa que, tal como posto pelo dispositivo antes vigente, havia se transformado em comando anacrônico, defasado e insuficiente. Não verificada a intenção do Poder Legislativo de burlar a jurisdição constitucional, a revogação do ato normativo impugnado prejudicava, na visão do ministro André Mendonça, e em alinhamento com a jurisprudência do Tribunal, o julgamento da ação direta.

Apesar de o ministro Nunes Marques ter acompanhado a divergência, não há registro de qualquer debate com os demais integrantes da Corte sobre a circunstância de o dispositivo sob julgamento já ter sido revogado. O fato de ter se tratado de sessão virtual de julgamento pode ter contribuído para essa dinâmica de pouca troca entre os julgadores. De qualquer maneira, o STF adentrou o mérito e afastou a cláusula de barreira, utilizando-se do argumento central de que a República Federativa do Brasil se posiciona no texto constitucional de maneira contrária ao preconceito, seja este de origem, raça, cor, idade ou sexo, e a outras formas de discriminação.

6. Aspectos criminológicos das mulheres nas polícias

Ao lado dos argumentos constitucionais de isonomia entre homens e mulheres, grande parte da literatura criminológica defende que o ingresso de mulheres nas corporações policiais tem o potencial de ser um impulso rumo à desconstrução do paradigma hegemônico de valorização à virilidade, e consequentemente, à violência, nessas instituições. Assim vale recuperar, de maneira resumida, a história das mulheres nas polícias ostensivas.

Até o século XIX, não havia, no policiamento, espaço para o trabalho feminino. Entre 1903 e 1905, mulheres começaram a ser empregadas nas polícias alemãs. Elas tratavam, sobretudo, do enfrentamento à prostituição. Ao mesmo tempo, experiências similares tinham início em outras partes do globo. Em língua inglesa (Myers, 1995), emprega-se o termo “mães municipais” para se referir a essas primeiras policiais que eram, em geral, mulheres da classe média alta que desejavam, sobretudo, agir como cuidadoras daquelas pessoas cujo estilo de vida deixava transparecer a necessidade de certa disciplina.

Na Inglaterra, fonte de inspiração para o policiamento moderno, formou-se um corpo de mulheres policiais voluntárias – *Women Police Volunteers* – para cuidar da área metropolitana de Londres em 1914, dada a escassez de homens em virtude da 1ª Guerra Mundial. Argumentava-se que era em virtude dos tempos anormais, de guerra, que as mulheres estavam fazendo essas coisas “grotescas” (Allen, 1973, p. 12).

Nos Estados Unidos, muitas mulheres de classe média ingressaram na polícia durante a 2ª Guerra Mundial. No começo, o trabalho com crianças e outras mulheres era prioridade. A partir da década de 1960 os âmbitos de trabalho começaram a se alterar, uma vez que as novas policiais não se conformavam com as limitações a determinada esfera social; muitos homens tinham falecido ou se aposentado após a guerra, o que gerou falta de mão de obra; e vários tumultos e conflitos emergiam dos movimentos pelo reconhecimento de direitos civis, aos quais a resposta policial majoritariamente masculina era frequentemente permeada de brutalidade (Martin; Jurik, 2007).

Em 1979, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou, na Resolução 34/169, o Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Zelar pelo Cumprimento das Leis. No documento, expressa-se literal preocupação com o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todas as pessoas, sem qualquer distinção. Está também presente no texto a noção de que a forma como se exerce uma atividade policial tem repercussão imediata sobre a qualidade de vida da população. Para que essas questões sejam endereçadas, sugere-se que as agências policiais sejam representativas da população por elas protegida.

No mesmo ano nasceu a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – que somente viria a ser promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 4.377/2002, por cujo art. 11 os países signatários se comprometiam a adotar medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego, em especial estratégias que dessem às mulheres as mesmas possibilidades de emprego dadas aos homens, com adoção de critérios equivalentes de seleção.

Diante de tal cenário, a situação da mulher na polícia começou a se alterar significativamente a partir da década de 1970. Muitas instituições policiais modificaram seus critérios de seleção e promoção, eliminando ou adaptando alguns requisitos que barravam a entrada de mulheres, como os limites mínimos de altura e peso; os rígidos testes de aptidão física que valorizavam a força na porção corpórea superior – braços, costas, peito, ombro – (Martin; Jurik, 2007); e os exames orais geralmente conduzidos por policiais do sexo

masculino que não hesitavam em fazer perguntas discriminatórias às candidatas (Wells; Alt, 2005).

No Brasil, a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) admitiu mulheres em seus quadros antes de qualquer outra instituição militar. Em 1947, revoltada com a calamitosa situação do transporte público da capital, a população armou-se de paus e pedras e passou a apedrejar e queimar ônibus e bondes. O episódio, conhecido como quebra-quebra dos bondes e ônibus (Duarte, 2005), fez o secretário de Segurança Pública, Flodoardo Maia, lançar a campanha “Polícia dos Amigos da Cidade”, para permitir que os delegados selecionassem cidadãos “idôneos e capazes” para colaborar no trabalho de policiamento, em caráter experimental. Algumas das mulheres pertencentes ao Movimento Político Feminino inscreveram-se e participaram da campanha. A aderência feminina foi, por si própria, simbólica, pois demonstra a vontade que tinham algumas mulheres, já naqueles tempos, de participar da vida pública, ajudar a população e auxiliar no policiamento.

No começo da década de 1950, com o aumento da delinquência juvenil e da prostituição, sobretudo entre as jovens, ganharam força os debates sobre a criação de um corpo ostensivo de polícia feminino naquele estado. A Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo possuía, na época, uma unidade chamada Centro de Debates, cujo departamento feminino solicitou à professora Esther de Figueiredo Ferraz um estudo sobre o tema. Ferraz estava convencida da necessidade de a mulher ser aproveitada, mas apenas em certos setores da atividade policial. Refletindo, ao lado do pioneirismo, o pensamento característico de sua época, afirmou:

O que se deve investigar é se a Polícia precisa das mulheres. Se há, na multiforme e complexa atividade policial, seja preventiva, seja repressiva, lugar para a colaboração feminina. Se postos existem em que essa colaboração – dadas as qualidades específicas que caracterizam o sexo frágil – se torna útil ou mesmo indispensável. Se o interesse público lucra com a presença das mulheres na máquina policial, desde que lhes sejam atribuídas funções compatíveis com suas aptidões e suas capacidades. (Ferraz, 1955, p. 36 *et seqs.*)

A professora acrescentava, ademais, que os encargos femininos na polícia deveriam ser, sobretudo, assistenciais, sociais e preventivos. A tarefa repressiva e coercitiva, “pouco adequada à verdadeira personalidade feminina”, deveria permanecer a cargo dos homens.

O estado de São Paulo instituiu, então, por meio do Decreto n. 24.548/1955, na então Guarda Civil – a Polícia Militar ainda não existia –, um corpo de

policiamento feminino. O ato normativo explicava que a mulher passava a alcançar certos postos, pois havia tido sua capacidade demonstrada, comprovada. O texto não expressava que era injusto ter alijado a mulher por tanto tempo de inúmeras atividades na vida pública, mas que somente agora, após ter comprovado que era tão capaz quanto os homens, fazia sentido admitir seu ingresso no policiamento.

O raciocínio se alinha com o pensamento de Bourdieu (2002), que nos ensina sobre a desnecessidade de se justificar a visão androcêntrica de mundo, tida como neutra⁹⁶. O necessário, sempre, é justificarem-se as mudanças do padrão hegemônico, isto é, explicar-se por que se quer dar à mulher a oportunidade de realizar algo que nunca lhe foi permitido.

Ainda segundo o decreto, a mulher era tida como um ser que possuía “formação psicológica peculiar”, que fazia sua atuação ser eficaz e vantajosa em alguns setores da atividade policial, sobretudo aqueles que envolvessem menores ou outras mulheres. Esses traços psicológicos femininos serão utilizados de forma recorrente nos discursos, na literatura e na legislação relativa ao emprego de mulheres na polícia. Nas mais diversas oportunidades em que se encontra menção às características psicológicas femininas, no entanto, não há maiores explicações sobre quais são elas, exatamente. Nenhum estudo psicológico é citado como fonte. O termo “formação psicológica peculiar” acaba, portanto, sendo adotado como justificativa para o ingresso de mulheres na polícia sem que haja qualquer consenso sobre qual o seu exato conteúdo, da mesma maneira que não se justificará, depois, a proporcionalidade de uma mulher para cada dez homens.

Passado o período de quatro anos, considerado experimental pelo governo paulista, a Lei n. 5.235/1959 consolidou a instituição do policiamento realizado por mulheres e criou a Polícia Feminina, à qual incumbiriam encargos de investigação e de prevenção da criminalidade e tarefas assistenciais, sobretudo as relativas à proteção de menores e mulheres.

Nossas primeiras policiais assumiram, portanto, papel relativamente semelhante àquele das “mães municipais” estadunidenses do início do século

96 Pierre Bourdieu explica que a divisão das coisas e das atividades segundo a oposição entre o masculino e o feminino é arbitrária e se insere em um sistema de oposições homólogas que contempla alto/baixo, em cima/embaixo, na frente/atrás, direita/esquerda, reto/curvo (e falso), seco/úmido, duro/mole, temperado/insosso, fora (público)/dentro (privado). Esses esquemas de pensamento, de aplicação universal, registram as diferenças como se a primeira característica desses pares fosse natural, objetiva e evidentemente masculina, em oposição à segunda característica, feminina. A força da ordem masculina se evidencia no fato de que ela dispensa justificação: a visão androcêntrica impõe-se como neutra e não tem necessidade de se enunciar em discursos que visem a legitimá-la.

XX. Eram selecionadas entre mulheres com alto nível de instrução e de boas famílias. No lugar de armas, levavam uma bolsa, que fazia parte de seus uniformes. Ajudavam a população desamparada que eventualmente a elas recorresse, e estavam sempre às voltas com problemas que envolviam menores e prostituição.

A participação de mulheres nas polícias militares brasileiras somente foi nacionalmente regulamentada em 16 de junho de 1977, por uma portaria do Estado-Maior do Exército.

Nas atividades normais de policiamento ostensivo, verificam-se acentuadas dificuldades para a efetiva ação no trato com menores delinquentes ou abandonados e com mulheres envolvidas em ilícitos penais. Para atender a esse campo de atividade policial e também a certos tipos de relações com determinado público, no interesse da Corporação, caso seja julgado conveniente, é possível dotar as Polícias Militares de elementos de Polícia Feminina. (Soares; Musumeci, 2005, p. 28)

No Distrito Federal, o ingresso da primeira turma de mulheres ocorreu em 1983. A entrada de mulheres ocorria somente se as corporações julgassem conveniente, sempre com as cláusulas de barreiras limitadoras do quantitativo e em quadros de pessoal apartados dos originais, pertencentes aos homens. Com o passar das décadas, gradativamente, o movimento de unificação dos quadros começou a acontecer, tendo sido talvez a primeira conquista garantista difusa entre as mulheres policiais de diferentes unidades da federação. A unificação de quadros contribuiu para a redução do paternalismo, implicou a possibilidade de as mulheres trabalharem em pé de igualdade com seus colegas homens e configurou, para elas, oportunidade de obter maior realização profissional, pois o serviço realizado pelos homens era mais diversificado e abrangente na corporação (Cappelle, 2006; Calazans, 2003).

Unificados em grande medida os quadros, permaneciam as cláusulas de barreira e as resistências à presença feminina. Um problema central dessa desconfiança é a temática do emprego da força física. Egon Bittner (2003) explica que, com raríssimas exceções, o trabalho policial em geral implica a realização de algo para alguém por intermédio de um procedimento contra alguém. Ou seja, o policial fica, no mais das vezes, entre uma e outra pessoa em conflito, e surgem inúmeras situações em que se faz necessário empregar força, seja para aplicar a lei, seja para se defender ou para defender os colegas. A compleição física feminina é, então, usada como fator de discriminação, ainda que, de maneira frequente, sem qualquer dado empiricamente demonstrado.

Apesar de ser tarefa prioritária, o combate à criminalidade não é a única missão da polícia. Dominique Monjardet (2003) avalia que a luta contra o crime mobiliza não mais do que 15% a 20% dos efetivos policiais. A rotina do policial é, na maioria das vezes, consumida por ocorrências que se distanciam muito das atividades emocionantes e perigosas que as pessoas imaginam ou veem nos noticiários.

Lorene Sandifer (2006) reuniu uma série de pesquisas que relacionam mulher e uso da força. Sua coletânea de estudos permite-nos afirmar que as mulheres, sem prejuízo da eficiência, são mais propensas e mais habilitadas às soluções verbais, o que pode ser um benefício para os departamentos policiais e para a sociedade em geral, sobretudo em países, como o Brasil, em que o uso excessivo da força é marca distintiva de tantas corporações. Sandifer demonstrou que as policiais custam menos para suas instituições por não usar tanta força quanto seus colegas homens. As ocorrências em que elas se envolvem resultam, com menos frequência, em incidentes. Com isso, deixa de existir um círculo vicioso: quanto menos sinistros, menos policiais estão de baixa no trabalho, menos processos de indenização contra as instituições policiais são ajuizados e menores são as críticas sobre a polícia. O bom policiamento, atesta Sandifer, não está nos ombros, mas nas cabeças.

Alguns dos achados apontados por Sandifer merecem destaque. Uma pesquisa realizada no Departamento de Polícia Metropolitana do Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, avaliou dois grupos de policiais: um com 86 homens novatos e outro com 86 mulheres novatas. O estudo revelou que as mulheres tendem a ser mais efetivas em evitar violência e diluir situações potencialmente violentas. Outro estudo norte-americano, publicado em 2003, revelou que 1,6% das reclamações de uso excessivo da força recaíam sobre policiais femininas, enquanto 98,4% diziam respeito a abusos cometidos por homens policiais. As mulheres estavam, portanto, sub-representadas nas reclamações, já que, em relatório de 2000, preenchem 13% dos cargos policiais naquele país. Sandifer comenta, ainda, que análises teriam permitido concluir-se que enquanto os homens veem o trabalho policial como atividade que implica controle por meio da autoridade, suas colegas mulheres o encaram como serviço público, do que resultariam melhor relação com a população, imagem mais positiva da instituição e maior probabilidade de se acalmarem situações potencialmente violentas. As desenvolvimentos comunicativas usualmente presentes em muitas mulheres seriam determinantes em alguns encontros com os cidadãos.

O *National Center for Women and Policing*, principal centro de estudos sobre mulheres policiais, conduziu uma pesquisa que demonstrou, igualmente, que as mulheres têm menor probabilidade de se envolver em incidentes de uso excessivo de força (Lonsway; Wood, 2002). Nesse raciocínio, é preciso não se perderem de vista os altos índices de letalidade de diversas polícias militares brasileiras (Fórum, 2024a).

Abordando outra vantagem do policiamento feminino e estudando a crença, muito difundida no Rio de Janeiro, de que as policiais são menos corruptas que seus colegas homens, Soares e Musumeci (2005) concluíram pela existência de um círculo virtuoso em que as expectativas se confirmam pelas práticas que geram. Como as mulheres são vistas como mais honestas, a população sente dificuldade em abordá-las para sugerir um acerto e seus colegas de profissão as veem como pouco confiáveis para cúmplices de irregularidades. Desse modo, as pessoas que as rodeiam adotam comportamentos mais cuidadosos e com isso há certa quebra da reprodução automática dos códigos da corrupção.

Há, portanto, uma quantidade significativa de pesquisas a demonstrar que a mulher não apenas está apta a policiar – sobretudo se considerado o advento de novas tecnologias, equipamentos, armamentos e técnicas capazes de neutralizar outro ser humano com o mínimo de esforço, como bem apontado na inicial da ADI – como pode desempenhar papel relevante se tiver a sabedoria de empregar no policiamento os traços que socialmente lhe foram atribuídos e cooperar para quebrar um código de virilidade, violência, corrupção e até mesmo descuido com a própria saúde mental. Um risco ainda presente, já que tudo o que está relacionado à força física, coragem, bravura e virilidade é extremamente valorado em nossas instituições policiais, é o de as mulheres, buscando sucesso profissional, seguirem a tendência de repetir o que sempre foi feito, consolidando práticas pouco republicanas.

Por isso, é crucial que o sistema educacional policial aproveite o momento histórico que se apresenta e repense parte de seus métodos e de seus currículos. São desejáveis escolas policiais que sejam menos quartel e mais espaço de debates, que incorporem e efetivamente repliquem, para toda a instituição e para a sociedade, as novas visões de mundo trazidas por um efetivo mais numeroso de mulheres. Precisamos de academias e cursos que acolham esse repertório sobre o diálogo, a resolução não violenta de conflitos, o cumprimento de regras e o bem servir à sociedade.

Esse mesmo sistema educacional precisa promover debates sinceros – interna e externamente – sobre a ideia de que os policiais passam grande parte do dia envolvidos em enfrentamentos perigosos. Porque mesmo que o confronto não seja cotidiano, a imagem de bravura e coragem como atributos típicos dos policiais não é desconstruída. Ao contrário, costuma ser incentivada, até mesmo em função do valor positivo que possui na sociedade de modo geral. Essa construção acaba formando parte da própria cultura policial, o que dificulta a adoção de novos estilos de policiais e de policiamento que estejam calcados mais no diálogo e na resolução de problemas da população do que no uso da força.

Ademais, a criminologia e as normas constitucionais demonstram que a restrição das opções das mulheres policiais às tarefas assistenciais ou administrativas não é uma saída quando se pretende, de fato, realizar uma integração emancipadora.

No debate brasileiro sobre esse tema, não podem estar ausentes as palavras de Marcos Rolim (2006), para quem o paradigma de que o trabalho policial é definido como aquele correspondente ao monopólio do uso da força pelo Estado deveria ser substituído, com vantagem, pela ideia de que cabe à polícia “proteger as pessoas” ou “assegurar a todos o exercício dos seus direitos elementares”. Em vez de uma definição a partir do poder concedido à autoridade policial, teríamos, então, uma definição a partir daquilo que se espera que a polícia faça. Uma definição desse tipo tornaria possível que o papel da polícia fosse percebido como mais importante ainda e, ao mesmo tempo, projetaria uma moldura na qual a noção de direito – não de força – é destacada. Numa perspectiva humanista, pela qual a população brasileira deveria ansiar, é muito importante definir-se o trabalho policial como aquele vocacionado por uma missão civilizadora, algo que sua identificação com a ideia de “força” termina atrapalhando.

7. Mulheres no Curso de Formação de Praças da PMDF 2024

Como vimos na primeira parte do texto, o Edital n. 4/2023 previa 11% de vagas para mulheres no concurso da PMDF. Adotadas a revogação legal do dispositivo discriminatório e a declaração de sua inconstitucionalidade, o Curso de Formação de Praças teve início em setembro de 2024 com 324 mulheres na turma de 1.264 alunos, cerca de 25,63% do total de formandos.

Há, portanto, demanda feminina para preenchimento dos cargos de praças policiais militares. O próximo certame de oficiais deverá revelar, igualmente,

alta procura por parte das mulheres. É importante os registros de que a PMDF já é presença constante no topo dos *rankings* anuais de polícia menos violenta do Brasil (Fórum, 2024a) e de que o Distrito Federal foi a primeira unidade da Federação a ter o posto de comandante-geral ocupado por mulher. Esses fatores, somados à exclusão de cláusula de barreira, devem funcionar como atrativos para o público feminino.

Como em qualquer outro serviço ou concurso público, cabe às mulheres decidir se querem, ou não, se candidatar. É esperado que a procura masculina nos concursos policiais siga sendo maior por muito tempo, seja porque as características historicamente associadas aos homens são valoradas nas instituições militares, seja porque o cenário da segurança pública brasileira é, de fato, desanimador como ambiente de trabalho, e isso pesa mais para aquela parcela da população sobre a qual recaem majoritariamente os deveres de cuidados familiares.

Pesquisas futuras e as instituições públicas brasileiras deverão seguir vigilantes sobre outras barreiras às mulheres, mais ou menos veladas, que podem surgir nos certames e nas carreiras policiais. No próprio concurso da PMDF, em fevereiro de 2025, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios expediu recomendação para que a PMDF reconheça ilegalidade no edital no tocante ao teste de aptidão física das mulheres. Para a prova de corrida, o Edital n. 8/2023 estabeleceu aumento na distância mínima inicialmente exigida das mulheres, de 2.100 metros para 2.200 metros em 12 minutos, enquanto reduziu a exigência para os homens, de 2.600 metros para 2.400 metros. O MP viu, na manobra, discriminação contra as candidatas mulheres, por se tratar de alteração sem justificativa técnica, que resultou na eliminação de 78 candidatas que teriam sido aprovadas se mantido o critério original.

Em concurso recente da PMERJ, que também foi alvo de ADI em virtude da cláusula de barreira, o Poder Judiciário do estado concedeu, em 2024, decisão liminar favorável às mulheres em ação civil pública⁹⁷ que contestava a exigência de exames ginecológicos na sétima de nove etapas. O MP questionou a exigência desses testes para as candidatas sem qualquer procedimento correspondente para os homens, a existência de correlação lógica entre os critérios avaliados nesses procedimentos e o exercício dos cargos de policiais, e o caráter invasivo, desconfortável e constrangedor dos exames.

97 Processo n. 0039292-50.2024.819.0000 TJRJ. Comunicado disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/concursos/comunicado-pmerj-cfsd-decisao-judicial-exame-ginecologico.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

Esses são dois exemplos de exigências que dificultam de maneira discriminatória, porque não justificadas tecnicamente, o acesso das mulheres aos cargos policiais, numa sistemática agora claramente inconstitucional, mas que está longe de poder prescindir de vigilância pela sociedade brasileira.

8. Conclusão

Os achados convergem para a conclusão de que as cláusulas de barreira de gênero nas polícias militares do Brasil eram discriminatórias, uma vez que desprovidas de lastro justificador da diferenciação, e, portanto, inconstitucionais, como no final foi reconhecido pelo STF na ADI 7433.

É difícil o papel das advocacias do Parlamento brasileiro ao serem instadas a prestar informações em ações diretas que contestem a validade de leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Relatar o trâmite processual legislativo é uma opção válida, que aporta informações relevantes, mas nem sempre de fácil apreensão, ao debate judicial.

A mobilização das candidatas ao concurso da PMDF e a existência, na ADI 7433, de conciliação que já mencionava a probabilidade de inconstitucionalidade parecem ter conjunta e decisivamente contribuído para a rápida atuação do Poder Executivo e do Congresso Nacional na revogação do dispositivo impugnado.

No primeiro concurso da PMDF após a mudança normativa, os mecanismos jurídicos e legislativos acionados mostraram-se efetivos para se rejeitar a cláusula de barreira de gênero e para se promover um ingresso histórico de 25% de mulheres entre os aprovados. Confirma-se a hipótese de que as mulheres almejam integrar as forças policiais militares, a despeito dos discursos paternalistas e dos riscos da profissão.

Os futuros editais da PMDF, já sem cláusula de barreira de gênero desde o início, tendem a ter potencial de atrair grande contingente de mulheres, sobretudo porque a corporação possui traços que a distinguem positivamente das demais polícias brasileiras. A PMDF, particularmente, reúne condições para se tornar um celeiro de ideias de como bem incluir, escutar e multiplicar o novo aporte de visões trazidos pelo contingente crescente de mulheres. Análises futuras poderão apontar a qualidade dessa inclusão e, sobretudo, o impacto desses ingressos para a sociedade do Distrito Federal.

As polícias e a população brasileira em geral podem se beneficiar da exclusão mais generalizada das cláusulas de barreira, uma vez que o policiamento

realizado por mulheres é tão eficaz quanto o de homens e as mulheres com menos frequência estão envolvidas nos problemáticos episódios de uso excessivo da força, corrupção e descumprimento de normas.

Há que se observar, nos concursos futuros das polícias militares brasileiras, se não serão criados outros óbices, como patamares de altura mínima desmedidos, níveis de teste de aptidão física desproporcionais, investigações sociais misóginas ou exigências de saúde descabidas. Ademais, é necessário se observar se as mulheres serão amplamente integradas nas diversas frentes das atividades policiais. A necessidade de vigilância, portanto, não se encerra com a revogação legislativa ou com as decisões de inconstitucionalidade do STF.

Referências

- ALLEN, Mary S. *The pioneer policewoman*. New York: AMS Press, 1973.
- BARREIRAS, Mariana B. *Mulheres na Polícia Militar do Estado de São Paulo: a difícil mudança de paradigma*. 2010. 182 f. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium* – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL. *Lei n. 9.713, de 25 de novembro de 1998*. Altera dispositivo da Lei n. 6.450, de 14 de outubro de 1977, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19713.htm. Acesso em: 2 mar. 2025.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- CALAZANS, Márcia Esteves de. *A constituição de mulheres em policiais: um estudo sobre policiais femininas na brigada militar do Rio Grande do Sul*. 2003. 127 f. Dissertação (mestrado em psicologia social e institucional) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- CAPPELLE, Mônica C. A. *O trabalho feminino no policiamento operacional: subjetividade, relações de poder e gênero na Oitava Região da Polícia*

Militar de Minas Gerais. 2006. 378 f. Tese (doutorado em administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Acordos na jurisdição constitucional: um caminho para casos difíceis. *Jota*. 25 jan. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/acordos-na-jurisducao-constitucional>. Acesso em: 8 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Polícia Militar do Distrito Federal. *Edital n. 04/2023-DGP/PMDF, de 23 de janeiro de 2023*. Edital Normativo do Concurso Público de Admissão ao Curso de Formação de Praças (CFP). Disponível em: <https://arquivos-site.institutoaocp.org.br/publicacoes/edital-abertura-04-2023.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

DUARTE, Adriano Luiz. O “dia de São Bartolomeu” e o “carnaval sem fim”: o quebra-quebra de ônibus e bondes na cidade de São Paulo em agosto de 1947. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 25, n. 50, jul./dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010201882005000200003&script=sci_arttext#back16. Acesso em: 22 out. 2008.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. Polícia Feminina. *Militia*, São Paulo, n. 55, p. 36-40, jan./fev. 1955.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024a. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 9 mar. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Raio-x das forças de segurança pública do Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024b. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/237>. Acesso em: 5 mar. 2025.

KICIS, Bia. *Relatório*. Comissão de Constituição e Justiça. Projeto de Lei n. 3.408/2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1800307&filename=Parecer-CCJC-2019-09-02. Acesso em: 3 mar. 2025.

LONSWAY, Kim; WOOD, Michelle. *Men, women and police excessive force: a tale of two genders*. The National Center for Women and Policing. 2002.

MARTIN, Susan E.; JURIK, Nancy C. *Doing justice, doing gender*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2007.

MENDES, Gilmar F.; GONET Branco, P. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MYERS, Gloria E. *A municipal mother*. Corvallis: Oregon State University Press, 1995.

QUEIROZ, Carlota P. *Discursos pronunciados na Assembleia Nacional Constituinte de 1934 pela primeira deputada brasileira*. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil, 1934. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/c6c6981a-8aec-40e8-92ea-eb68d48db640>. Acesso em: 7 mar. 2025.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SANDIFER, Lorene. *Police use of force: does gender make a difference?* 2006. 67 f. Dissertação (master of arts in criminology and criminal justice) – The University of Texas at Arlington, 2006.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Barbara M.; MUSUMECI, Leonarda. *Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

WELLS, Sandra K.; ALT, Betty L. *Policewomen: life with the badge*. Westport: Praeger, 2005.