

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: SHEILA SANTANA DE CARVALHO
ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
ADV.(A/S)	: AFONSO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA
ADV.(A/S)	: LIA MARIA MANSO SIQUEIRA
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
ADV.(A/S)	: MAIRA SANTANA VIDA
ADV.(A/S)	: THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY
ADV.(A/S)	: ALLYNE ANDRADE E SILVA
ADV.(A/S)	: DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
ADV.(A/S)	: FILIPE LOPES DA SILVA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
ADV.(A/S)	: FELIPE SANTOS CORRÊA
ADV.(A/S)	: CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA
ADV.(A/S)	: JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS
ADV.(A/S)	: MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA
ADV.(A/S)	: JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA
REQTE.(S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: SHEILA SANTANA DE CARVALHO
ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA
ADV.(A/S)	: OLIVER OLIVEIRA SOUSA
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES
ADV.(A/S)	: PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: SHEILA SANTANA DE CARVALHO

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA
REQTE.(S)	: PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	: SHEILA SANTANA DE CARVALHO
ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA
ADV.(A/S)	: VERA LUCIA DA MOTTA
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA
ADV.(A/S)	: ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: AUGUSTO HENRIQUE PEREIRA DE SOUSA WERNECK MARTINS
ADV.(A/S)	: VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: CONAQ & COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	: CLÍNICA UERJ DIREITOS & CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)
ADV.(A/S)	: ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE.	: A CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS E O NÚCLEO DE PESQUISA EM HISTÓRIA E CONSTITUCIONALISMO DA AMÉRICA LATINA (PEABIRU), AMBOS DO INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S) : LUCIANA SILVA GARCIA
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS & CNDH

ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA (ABJD)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL

ADV.(A/S) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM

ADV.(A/S) : VIVIANE BALBUGLIO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DA POPULACAO NEGRA - IDPN

ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CRIOLA

ADV.(A/S) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPOIBICIONISTAS - RENFA

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA
ADV.(A/S) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO
AM. CURIAE. : GABINETE ASSESSORIA JURIDICA As ORGANIZACOES POPULARES

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN

ADV.(A/S) : ISABELLA DE SOUZA TEIXEIRA
ADV.(A/S) : AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA
ADV.(A/S) : AMANDA SCALISSE SILVA
ADV.(A/S) : AMANDA VITORINA DOS SANTOS
ADV.(A/S) : BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)

: ELAINE GOMES DOS SANTOS

ADV.(A/S)

: THIAGO GOMES VIANA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada por Partido dos Trabalhadores, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil, Rede Sustentabilidade, Partido Verde e Partido Democrático Trabalhista “a fim de que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado brasileiro por ações e omissões reiteradas que culminam na violação sistemática dos direitos constitucionais à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra, e especialmente no que tange ao exacerbado e crescente aumento da letalidade de pessoas negras em decorrência da violência institucional (sobretudo fruto da atuação policial), no desmonte de políticas públicas voltadas à atenção da saúde da população negra e nas políticas de redistribuição de renda que dificultam e impossibilitam o acesso às condições de vida digna, inclusive o acesso à alimentação saudável”.

Na petição inicial, os autores defenderam o cabimento da arguição e apontaram violações generalizadas a direitos e garantias fundamentais da população negra no Brasil.

Argumentaram que “há evidente disparidade no acesso de pessoas negras ao que se entende como direitos e garantias fundamentais, a participação da população negra no desenvolvimento do Brasil não é igualitária, sobretudo porque a inserção social da população negra é prejudicada pelos efeitos do racismo na organização social”.

Dissertaram sobre os impactos desproporcionais da desigualdade racial, em especial no que diz respeito ao acesso à saúde pública e à

segurança alimentar, bem assim tocante à política de segurança pública e justiça criminal.

Com base nesse contexto de violações maciças a direitos fundamentais, formularam os seguintes pedidos de tutela provisória de urgência:

1. Seja determinado à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro, elabore e implemente um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, em um prazo de um ano, devendo observar, no mínimo:
 - a) A obrigatoriedade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios reconhecerem e adotarem medidas para o enfrentamento ao racismo institucional nas instituições públicas e privadas;
 - b) A determinação para que os planos nacional, estaduais e municipais de Segurança Pública e Defesa Social contenham obrigatoriamente políticas e ações voltadas para a redução da letalidade e violência policial e das guardas municipais, o enfrentamento ao racismo institucional nos órgãos de segurança pública e diretrizes para a implementação de protocolos relativos à abordagem policial e ao uso da força alinhados aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e nos tratados internacionais de direitos humanos, segurança e paz dos quais o Brasil é signatário;
 - c) A condicionalidade para a adesão ou permanência de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), a adoção, no âmbito das respectivas esferas de competência, de protocolos e políticas de combate ao racismo institucional;
 - d) A determinação de políticas voltadas para a garantia do

pleno exercício dos direitos políticos da população negra, considerando medidas que visem mitigar a violência política à candidatas e mandatários negros, criando mecanismos efetivos de monitoramento e investigação de casos de violência política, notadamente a de gênero (por motivo de sexo, identidade de gênero e orientação sexual), para resultar na devida responsabilização;

e) O estabelecimento de que os cursos de formação para integrantes dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal incluirá obrigatoriamente conteúdos sobre relações raciais, o enfrentamento ao racismo institucional e os direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, especialmente aqueles relacionados ao combate à tortura e inerentes ao exercício de uma segurança cidadã;

f) A determinação de formação para quaisquer servidores públicos sobre relações raciais e o enfrentamento ao racismo institucional no âmbito da administração pública;

g) Estabelecimento de centros de referência multidisciplinares para o atendimento de pessoas vítimas do racismo institucional, com a priorização do atendimento de mães e órfãos vítimas da violência institucional, garantindo-se apoio jurídico, psicológico e social às vítimas;

h) A necessidade de proteção dos espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana, bem como de suas liturgias, para que tenham os mesmos direitos que o reservado para as religiões de representação majoritária, a fim de que seja resguardado o direito ao pleno exercício de liberdade religiosa, em conformidade com o art. 5º, inciso VI da CF;

i) A determinação de disponibilização para a sociedade civil, nas plataformas de transparência dos governos, no âmbito das competências de cada ente federado, de informações e

relatórios técnicos acerca do estado da arte das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa em tramitação nas Ouvidorias dos estados e municípios, nos Ministérios Públicos estaduais e federais, nas corregedorias das forças armadas e nas corregedorias das polícias civil, militar e guardas municipais (ou Secretaria correspondente);

j) A determinação de ampliação do Programa Restaurante Popular - malha de cobertura territorial e quantitativo de estabelecimentos - com oferta obrigatória de refeições matinais e noturnas (café da manhã e jantar) e gratuidade estendida em todas as unidades do país para pessoas em situação de rua, adicção e presumidamente em situação de miserabilidade, nos termos do § 3º do art. 20 da LOAS, devido a renda per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;

l) A determinação da ampliação das políticas públicas voltadas para a garantia do direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população negra, povos e comunidades tradicionais por meio, também, do implemento, no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de diretrizes que considerem as realidades urbanas e do campo enfrentadas pela população negra e as contemplem nos instrumentos orientativos para a elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas deste campo;

m) Que determinem o implemento do regime de urgência na tramitação dos PLs que debatem a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas que versem sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, o implemento da renda básica universal e programas de transferência de renda - em consonância com a previsão do regime de urgência previsto nos regimentos internos da Câmara e Senado e recentemente validado pelo STF.

Em definitivo, pugnaram pelo reconhecimento de “um estado de

ADPF 973 / DF

coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo Poder Público à população negra brasileira, sendo reconhecida também a necessidade de adoção de políticas e medidas de reparação voltadas para sanar o cenário de incompatibilidade da vivência da população negra brasileira com os preceitos constitucionais contidos na Constituição Federal de 1988”.

Pleitearam ainda “Seja conhecida e julgada integralmente procedente esta ADPF, para se confirmar, em caráter definitivo, todas as providências postuladas cautelarmente, de modo a determinar em definitivo à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro, elabore e implemente um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, sendo considerado os pontos centrais já estabelecidos no âmbito do pedido liminar”.

A então Ministra Relatora, Rosa Weber, solicitou informações ao Presidente da República, assim como abriu vista, sucessivamente, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República (eDOC 37).

As informações sobrevieram nos eDOC 40 e 41.

A Advocacia-Geral da União defendeu o não conhecimento da arguição e, no mérito, a improcedência dos pedidos, em manifestação assim resumida (eDOC 48):

Política racial. Alegação de ações insuficientes e omissões perpetradas pela União na condução de políticas públicas relacionadas ao combate ao racismo, à violência e à letalidade direcionadas à população negra brasileira. Arguição de ofensa aos direitos à igualdade, à vida, à saúde, à segurança e à alimentação, contemplados nos artigos 5º e 6º da Carta da República. Preliminares. Ausência de indicação precisa dos atos do poder público impugnados. Inexistência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade.

ADPF 973 / DF

Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Insubsistência dos argumentos formulados pelos arguentes. A edição de atos normativos e a adoção de medidas de natureza administrativa pelos órgãos federais competentes esvaziam os vícios imputados ao ente central. As informações técnicas constantes do feito evidenciam a efetiva condução das políticas públicas de igualdade racial e de combate à discriminação étnica, as quais apresentam ganhos crescentes em favor da redução das assimetrias raciais historicamente implementadas. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da arguição, em parecer ementado nos seguintes termos (eDOC 52):

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RACISMO INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E ÉTNICA. DIGNIDADE HUMANA. SAÚDE. VIDA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas. 2. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária. 3. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar. — Parecer pelo não conhecimento da ação.

Em 12.9.2022, houve a substituição da Relatoria, assumida pelo Min. Luiz Fux, nos termos do art. 38 do Regimento Interno.

ADPF 973 / DF

Em nova manifestação, a AGU altera seu entendimento, destacando que é “É preciso reconhecer a violação contínua e sistemática de direitos fundamentais da população negra ao longo de toda a história do Brasil. O enfrentamento a esse complexo quadro social demanda a atuação conjunta, harmônica e com a preservação das respectivas atribuições, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a envolver a União, os Estados e os Municípios em um esforço conjunto, permanente e coordenado. Encarar o racismo, entendendo-o como estrutura social que rege e fundamenta relações, requer, portanto, que as estruturas de poder estejam dedicadas, de forma articulada, a esta finalidade” e inclusive sugerindo a possibilidade de determinação por este STF da elaboração de um “Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional” (eDOC 181, p. 2) - manifestação complementada e mantida em suas linhas gerais (eDOC 242).

Iniciado o julgamento no Plenário, o Ministro Relator Luiz Fux votou pela procedência parcial da ação, efetuando a declaração do “*estado de coisas* *inconstitucional* na superação das desigualdades raciais históricas, reconhecendo a ineficiência do Estado brasileiro na garantia de direitos fundamentais da população mais humilde e majoritariamente negra, e, conseqüentemente, determinava a revisão, a cargo do Poder Executivo federal, do PLANAPIR, instituído pelo Decreto nº 6.872/2009, ou, a seu critério, a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional em caráter autônomo” conforme as diretrizes apresentadas em seu voto. Foi acompanhado pelo Min. Flávio Dino, que fez alguns acréscimos de providências em seu voto, e pela Min. Cármem Lúcia.

Abrindo a divergência, o Min. Cristiano Zanin acompanhou parcialmente o Relator, sem entretanto, declarar a existência do estado de coisas inconstitucional. Foi acompanhado pelos Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli. Na sequência, o julgamento foi suspenso.

É a síntese dos fatos relevantes.

1. Da admissibilidade da demanda

Inicialmente deve ser reconhecida a legitimidade ativa dos requerentes, uma vez que são partidos políticos com representação no Congresso Nacional, nos termos do art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal.

Este Supremo Tribunal Federal também já admite o instituto do estado de coisas inconstitucional e o julgamento de processos estruturais como parte de sua missão constitucional.

A ADPF em questão apresenta todas as características de uma ação estrutural, mecanismo utilizado para corrigir falhas estruturais de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de número significativo de pessoas.

Essas violações decorrem do déficit de atuação do poder público e comumente exigem soluções complexas, que devem ser implementadas de forma progressiva e gradual, por meio de processo contínuo que demanda tempo e atenção dos atores envolvidos (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **"Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?"**. Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

É importante destacar que as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*. Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a promover a dessegregação racial no sistema de ensino norte-americano, em intervenções que duraram, aproximadamente, até a década de 1990.

Os resultados atingidos em *Brown* levaram ao ajuizamento de outras ações semelhantes naquele país, bem como à utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como Canadá, África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e Brasil.

Na Colômbia, a Corte Constitucional promoveu releitura própria da doutrina das ações estruturais, adaptando-a ao contexto das graves violações de direitos encontradas em países de desenvolvimento tardio da América Latina. Essa posição deu origem ao instituto do estado de

ADPF 973 / DF

coisas *inconstitucional*, reconhecido pelo STF na ADPF 347, que trata das condições degradantes do sistema penitenciário nacional.

Porém, mesmo antes da ADPF 347, a jurisprudência clássica do Supremo havia adotado fórmula própria para identificar situações de fato relacionadas a graves omissões de autoridades estaduais na defesa de princípios sensíveis da Constituição, especialmente direitos fundamentais. Na IF 114, Rel. Min. Néri da Silveira, julgada em 13.3.1991, o Plenário entendeu ser cabível representação interventiva não apenas para impugnar atos normativos *inconstitucionais*, mas também contra omissões de autoridades de Estado-membro que se revelassem incompatíveis com os princípios constitucionais. Tratava-se de representação interventiva proposta pelo PGR sob o fundamento de lesão a direitos fundamentais que teria sido perpetrada pelo Estado do Mato Grosso, em Matupá. Alegava-se que o Estado, ao não proteger adequadamente os presos – que foram arrancados, por populares exaltados, da custódia de policiais e linchados em praça pública –, teria afrontado direitos básicos do cidadão.

Prevaleceu, por maioria de votos, a posição do Ministro Sepúlveda Pertence, para quem “*já não há agora o obstáculo, que a literalidade das Constituições de 1934 e 1946 representavam, para que a representação interventiva, que, no passado, era exclusivamente uma representação por inconstitucionalidade de atos sirva, hoje, à verificação de situações de fato. É claro que isso imporá adequações, se for o caso, do procedimento desta representação à necessidade da verificação, não da constitucionalidade de um ato formal, mas da existência de uma grave situação de fato atentatória à efetividade dos princípios constitucionais, particularmente, aos direitos humanos fundamentais*”.

E não se tratou de entendimento isolado, reservado e um caso pontual. Em 2010, sob a presidência do Ministro Cezar Peluso, a Corte se deparou com representação da Procuradoria-Geral da República que impugnava grave omissão das autoridades do Distrito Federal no enfrentamento de crise institucional gerada pelo esquema de corrupção

ADPF 973 / DF

identificado na Operação Caixa de Pandora (IF 5.179). A representação foi julgada improcedente, porque se entendeu que, com a perda do mandato do então governador e a renúncia do seu vice, os Poderes Executivo e Legislativo passaram a adotar medidas para evitar a “descontinuidade na gestão política e administrativa do Distrito Federal”. Isso não impediu, todavia, a Corte de consignar que, não fossem os fatos supervenientes, um quadro de grave comprometimento do exercício regular das funções políticas poderia, no limite, justificar o cabimento da representação.

Anote-se que a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da performance do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico dessas fórmulas e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF), que privilegiaram as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas.

Nessa linha, a literatura aponta para a existência de requisitos que caracterizam as demandas ou as ações estruturais:

a) a situação de violação real e atual de direitos de um grupo significativo de pessoas — o que não resta comprovado quando se está diante de (i) violações já ocorridas no passado, (ii) questões que envolvam o interesse público de forma mais ampla ou, ainda, (iii) expectativas legítimas da sociedade na melhoria da eficiência estatal, por exemplo (FISS, Owen. **“Foreword: The Forms of Justice”**. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, p. 23, 1979);

b) a caracterização de uma situação de inércia ou omissão estatal na proteção e promoção desses direitos fundamentais. Nesse sentido, a doutrina entende que, para os casos de desatenção ou desconhecimento do Estado sobre determinada situação, deve-se optar pela prolação de decisões declaratórias. Já nos casos de omissão que decorram de persistente incompetência ou intransigência estatal, admite-se o uso de

instrumentos mais interventivos de atuação judicial (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. “**Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?**” Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 198; ROACH, Kent; BUDLENDER, Geoff. Mandatory. “Relief and Supervisory Jurisdiction: when is it appropriate, just and equitable?” The South African Law Journal, p. 345 e ss.);

c) a urgência e a necessidade da intervenção judicial, de modo que, nos casos em que a demora na atuação do Estado possa causar prejuízos irreparáveis aos indivíduos prejudicados, há maior legitimidade para a atuação judicial. Por outro lado, quando esses direitos podem ser equacionados por meio do processo político ordinário, ainda que de maior duração, deve-se privilegiar a atuação das instâncias representativas (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. “**Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?**” Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 199);

d) a complexidade da demanda e das medidas necessárias à concretização dos direitos fundamentais impactados. Nesse sentido, essas ações normalmente não podem ser resolvidas com base em apenas uma ordem simples e detalhada (*one-stop shop remedy*), mas sim por meio de medidas complexas que compõem um processo contínuo, progressivo e gradual (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

Por outro lado, a jurisprudência do estado de coisas constitucional, firmada pela Corte Constitucional da Colômbia e incorporada ao Brasil durante o julgamento da ADPF 347, prevê, entre outros, os seguintes requisitos para a sua configuração: (i) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam número significativo de pessoas; (ii) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) adoção de práticas constitucionais; (vi) não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos

ADPF 973 / DF

direitos; (v) existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.

Esse entendimento foi reiterado pelo Tribunal na ADPF 635, que determinou a criação de um plano de redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, reconhecendo a natureza estrutural dessa demanda, mas afastou o reconhecimento do estado de coisas *inconstitucional*, tendo em vista as então iniciativas tomadas pelo Estado (Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 03/04/2025).

A atuação judicial nessas demandas também suscita as mais variadas críticas. Em termos gerais, a principal censura às ações e decisões de natureza estrutural está em que elas representam exemplos típicos do ativismo judicial, que gera o risco de criação de um sistema político dominado por uma aristocracia de agentes públicos não eleitos pelo povo – a ditadura da toga ou dos juízes (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 71).

Analizando-as em termos específicos, destacam-se três pontos: a crítica de caráter democrático, a crítica institucional e a crítica liberal.

A primeira entende que seria antidemocrática a intervenção judicial em atos praticados pelos demais Poderes, que são eleitos pelo povo. A segunda defende a falta de conhecimento e expertise do Judiciário para intervir em questões técnicas ou que demandem intenso debate público. A terceira defende a usurpação, pelo Judiciário, das atribuições dos demais Poderes (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 73).

Em relação à crítica democrática, é importante assentar que ela pressupõe o funcionamento em um bom nível dos demais Poderes e das instituições democráticas no tratamento de questões envolvendo políticas

púlicas.

Dita visão, porém, não leva em consideração questões práticas como a omissão no trato de assuntos relevantes e, por vezes, a persistente e insustentável omissão constitucional do Legislativo e do Executivo na concretização de direitos fundamentais, além da influência do poder econômico, a sobrerepresentação de grupos hegemônicos e a sub-representação das minorias.

A título de exemplo, o jurista neozelandês Jeremy Waldron — um dos mais ferrenhos críticos ao *judicial review* e importante defensor das prerrogativas do Parlamento de decidir sobre o conteúdo e as implicações dos direitos e garantias fundamentais — embasa sua teoria em observações empíricas realizadas em países desenvolvidos, como a Inglaterra, a Nova Zelândia, o Canadá e a Austrália.

Esse autor afirma que o seu modelo contrário à intervenção judicial demanda a verificação de certas condições, entre as quais se destacam: a) o bom funcionamento das instituições democráticas, o que inclui a existência de um Poder Legislativo eleito em bases representativas, a partir do sufrágio universal e do direito à igual participação política dos indivíduos; b) o comprometimento da maior parte dos membros da sociedade e da maioria dos agentes públicos com os ideais de direitos individuais e das minorias.

Portanto, a deficiência de atuação das instâncias democráticas na proteção dos direitos das minorias e a invisibilidade desses grupos no processo político — inclusive pela ausência de representantes desses setores sociais — desconstroem grande parte das críticas e dos pressupostos daqueles que defendem a adoção de posturas judiciais de maior autocontenção judicial (*judicial self-restraint*) em casos de graves violações de direitos.

Os defensores da crítica democrática à atuação judicial também ignoram que nem todas as questões decididas judicialmente se encontram dentro do que é negociável ou transigível, em termos políticos.

Sabe-se que o Parlamento é o locus adequado para a realização de

acordos e negociações que permitam a acomodação dos mais variados interesses existentes na sociedade, possibilitando tomadas de decisões em amplas bases consensuais.

Contudo, há diversos casos que demonstram a impossibilidade de negociação ou de espera pela decisão política, justamente porque tratam da aplicação dos direitos e garantias fundamentais já reconhecidos a todos os indivíduos, mas que não alcançam determinadas minorias.

A legitimidade da atuação judicial nesses casos é reconhecida mesmo pelos defensores das teorias proceduralistas de justiça, democracia e direitos fundamentais, que veem com ressalvas a possibilidade de efetivação de direitos descritos em cláusulas vagas e ambíguas por tribunais compostos por juízes não eleitos e não submetidos diretamente ao controle do eleitorado.

A título de exemplo, John Hart Ely, em sua conhecida obra *Democracy and Distrust*, não só admite como exalta a possibilidade de atuação judicial em favor de minorias hostilizadas e estigmatizadas – os eternos perdedores do processo político –, para que elas desfrutem do mesmo nível de proteção de direitos atribuído às maiorias (ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**. Cambridge: Haverdard University Press, 1980, p. 103).

Isso porque se comprehende que essas minorias se encontram em situação de “brechas inconstitucionais”, espaço do “não direito”, para o qual esses grupos sociais invisíveis e impopulares são empurrados.

Nesses casos, os direitos fundamentais dessas pessoas permanecem, na maior parte do tempo, abaixo do radar das discussões da opinião pública. Ademais, os casos de graves violações de direitos fundamentais por vezes não envolvem grandes divergências acerca da existência, definição ou conteúdo do direito em disputa já que, em inúmeras situações, as violações aos direitos fundamentais são flagrantes e evidentes.

Nessas situações, o foco da questão não diz com a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas com o modo de concretizar

ADPF 973 / DF

ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos.

Em situações como essa — na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado — não há de falar sequer em ativismo judicial.

Ademais, a atuação judicial nesses casos pode trazer a lume o debate público sobre a performance, o *accountability* e a transparência da atuação dos órgãos públicos, aproximando-se de uma concepção de democracia participativa direta.

No presente caso, parece claro que as referidas objeções teóricas não têm o condão de impedir a atuação da Corte.

Isso porque as ofensas contra as quais se volta a inicial agridem parcela da população historicamente sub-representada na democracia liberal brasileira: a população negra, desproporcionalmente afetada por políticas públicas supostamente “neutras” que não contemplam de modo efetivo a garantia dos direitos fundamentais assegurados a todos brasileiros.

Sendo assim, ao lado da renitente ineficácia estatal na proteção de direitos básicos, bem se vê que o caráter estrutural da presente ação volta-se à proteção de minorias cujos interesses nem sempre são devidamente tratados pelas engrenagens institucionais.

Por isso, na hipótese, não é possível pretender valer-se da crítica democrática para afastar o conhecimento da ADPF em apreciação.

No que se refere à crítica institucional, esse argumento ganha relevância e pertinência por conta das características das ações que envolvem intervenções em políticas públicas em larga escala, em especial a partir da complexidade desses casos, que incluem problemas policêntricos e intimamente conexos, bem representados pela metáfora da

teia de aranha de Lon Fuller e Kenneth Winston (FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. **The Forms and Limits of Adjudication**. Harvard Law Review, v. 92, n. 2, p. 395).

Para Fuller e Winston, as políticas públicas de larga escala possuem diversos pontos de contato e tensão, de modo semelhante a uma teia de aranha.

Portanto, a modificação de determinado ponto de uma política pública faz com que a tensão exercida sobre essa teia imaginária seja redistribuída para todas as outras partes e para todos os problemas conexos, seguindo um padrão complexo que não pode ser inteiramente previsto (FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. **The Forms and Limits of Adjudication**. Harvard Law Review, v. 92, n. 2, p. 395).

Essa crítica valoriza a expertise dos órgãos públicos e das partes. Contudo, a adoção de instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais dotados de maior horizontalidade — como a aplicação da teoria dos diálogos institucionais e de instrumentos como a autocomposição, o monitoramento judicial, a realização de audiências públicas e a nomeação de peritos — permite a superação dessa crítica.

Até mesmo porque a valorização da expertise da parte demandada pode representar, em algumas situações, a manutenção de condições de grave omissão na proteção de direitos fundamentais.

No ponto, existe certa variante dessa crítica institucional que aponta para o fato de que a incorporação dessas teorias estrangeiras demandaria um redesenho ou aperfeiçoamento institucional do processo decisório do STF (VIEIRA, Jose Ribas; BEZERRA, Rafael **Estado de coisas fora do lugar (?)**. Jota, 05/10/2015)

Entendo que essa crítica é, em parte, procedente, em especial por reforçar a necessidade de acompanhamento e fiscalização de eventual decisão que busque modificar as diretrizes de uma política pública em larga escala.

Não é demais ressaltar que as experiências exitosas de ações estruturais ocorreram principalmente nos casos em que houve adequado

ADPF 973 / DF

monitoramento das medidas de implementação pelo Judiciário, em cooperação e diálogo com os atores processuais e demais interessados.

Por isso, também aqui, não merece acolhimento a censura doutrinária à tutela judicial buscada.

Por último, no que se refere à crítica liberal, ela decorre da ideia do liberalismo moderno que consolidou a divisão do poder enquanto garantia dos cidadãos. Não obstante, não se deve definir o princípio da separação dos poderes de forma estanque e estática, simbolizado através da dicotomia Legislativo/questões de política versus Judiciário/questões de princípios ou de direitos (BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 223).

Conforme a doutrina, esse modelo de separação estanque de funções estatais por vezes não dá conta de enfrentar os desafios atuais, uma vez que diversas questões de direitos estão umbilicalmente conectadas com questões de políticas. Desta feita, tais questões podem ser decididas em fóruns políticos superpostos e diversamente representativos, incluindo o Poder Judiciário.

Ou seja, parte-se de concepção mais fluida do princípio da separação dos poderes, que se aproxima da concepção norte-americana de *checks and balances* ou do controle de um poder pelo outro.

Com efeito, analisando essa questão no caso canadense Doucet-Boudreau, Paul Rouleau e Linsey Sherman defendem a constitucionalidade da adoção de ordens flexíveis, com a retenção da jurisdição, durante a fase de implementação das medidas estabelecidas em ações estruturais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

De fato, para os autores, essas medidas não ferem o princípio da separação de poderes e a teoria dos diálogos institucionais, que é da tradição do constitucionalismo canadense (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism:**

tempest in a teapot? Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

Pelo contrário, uma medida judicial específica, fechada, excessivamente detalhada e unilateralmente estabelecida pelo Poder Judiciário é que poderia gerar atritos indevidos com a separação dos poderes, já que excluiria qualquer possibilidade de diálogo, permitindo a expansão indevida dos poderes judiciais sobre os domínios dos Poderes Executivo e Legislativo (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

Por outro lado, as decisões flexíveis, progressivas e graduais nas demandas estruturais podem reafirmar a noção de que Judiciário, Executivo e Legislativo devem trabalhar de forma interdependente no reforço à democracia e na efetivação dos direitos fundamentais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

É importante ressaltar que essa concepção dos autores acabou sendo acolhida pela Suprema Corte do Canadá, ao final do julgamento do caso Doucet Boudreau (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

É certo ainda que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar alguns parâmetros, conforme já destacado, entre os quais se devem reiterar: a) a constatação da violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários de determinada política ou serviço público; b) a verificação de que essa violação decorre de uma omissão constitucional prolongada e insustentável; c) a demonstração da urgência e necessidade de intervenção judicial.

O próprio STF estabeleceu alguns precedentes nos quais admitiu a intervenção judicial em políticas públicas, como na saúde, na questão penitenciária, entre outras.

À guisa de exemplo, recordem-se: (i) o RE 592.581, no qual a Corte

ADPF 973 / DF

assentou a possibilidade de intervenção judicial para determinar a realização de obras emergenciais em presídios; (ii) a própria ADPF 347, na qual se determinou a liberação de recursos do Funpen em face do estado de coisas constitucional no sistema penitenciário; (iii) o HC coletivo 143.641, que garantiu o direito à prisão domiciliar às gestantes grávidas; (iv) e o RE 641.320, que deu origem à Súmula Vinculante 56, que impede a manutenção de presos em regime prisional mais gravoso, possibilitando, por exemplo, a saída antecipada ou a monitoração eletrônica. Como será visto abaixo no exame de mérito, há outras decisões recentes e que reconhecem medidas flexíveis e adaptáveis para a litigância relativa aos processos estruturais neste Tribunal.

Afinal, ante a possibilidade de lesão a direitos básicos dessas pessoas, não é dado ao Supremo hesitar diante de abuso de poder. Antes, compete-lhe agir com o rigor e a presteza necessários para conter tais falhas estruturais.

Ao defender atuação firme do Poder Judiciário para preservação da integridade do texto constitucional, o Emérito Professor Dieter Grimm ensina que *"um tribunal constitucional que se esquiva de casos políticos trai a sua missão. Não existe jurisdição constitucional apolítica. Quem não aceita que uma decisão democraticamente adotada submeta-se a exame de constitucionalidade pelo Judiciário, terá que rejeitar a jurisdição constitucional como um todo; e também precisa estar preparado para pagar o preço da irrelevância prática da Constituição para o jogo político. O direito constitucional não se impõe sozinho, e, quando o seu cumprimento é confiado àqueles aos quais ele se dirige, é o Direito que quase sempre fica em desvantagem"* (GRIMM, Dieter. **Was ist politisch an der Verfassungsgerichtsbarkeit?** In: Verfassungsgerichtsbarkeit. Frankfurt: Suhrkamp, 2019).

Portanto, no presente caso, entendo que todos os requisitos acima descritos foram preenchidos, para caracterização da presente demanda como ação estrutural.

Por fim, no que respeita à alegação de ausência de subsidiariedade

ADPF 973 / DF

justificadora da propositura da presente ação, é caso de, igualmente, rejeitar a prefacial arguida.

O art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99 dispõe que a ADPF somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Leitura apressada do dispositivo poderia conduzir à compreensão de que o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental se restringe às hipóteses de absoluta inexistência de qualquer outro meio capaz de tutelar a ordem constitucional.

Todavia, em análise mais cuidadosa, ver-se-á que, no exame sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental, deve predominar enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

O caráter enfaticamente objetivo do instituto, assim, enseja a interpretação no sentido de que o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional de forma satisfatória.

No âmbito da ADPF, o ajuizamento da ação e sua admissão estão vinculados ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, não à proteção judicial de uma situação singular. Assim, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, a lógica já consolidada dos processos objetivos no sistema constitucional. Nesse sentido, as decisões monocráticas proferidas na ADPF 79, Rel. Min. Cesar Peluso, 4.8.2005; na ADPF 99, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 8.3.2010; e na ADPF 76, da minha relatoria, 13.2.2006.

Ante a inexistência de outro processo de índole objetiva apto a solver a questão constitucional, convém admitir a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que, neste caso, ações comuns e o próprio recurso extraordinário não parecem ser capazes de conduzir a controvérsia para um desfecho adequado.

Dessa forma, mesmo que cabíveis outros instrumentos de impugnação, neste caso eles não se revelam hábeis para formação de

ADPF 973 / DF

resposta jurisdicional apta a sanar, de modo eficaz, o risco de grave comprometimento de valores protegidos pelo texto constitucional.

Rememoro também a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento, que, explícita no modelo alemão, está implícita no sistema brasileiro, tendo em vista o caráter marcadamente objetivo da ação.

Assim, o Supremo Tribunal Federal poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância da controvérsia constitucional, podendo recusar a admissibilidade da ADPF sempre que não verificar relevância jurídica na sua propositura.

Dessa forma, afasto os óbices processuais deduzidos para conhecer da ação.

2. Mérito

A temática do combate ao racismo não é nova neste Tribunal.

Ainda quando do julgamento do conhecido “Caso Ellwanger” (HC 82.424, Red. p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 17/09/2003), este Tribunal realizou interpretação constitucionalmente adequada do mandamento de criminalização, constante do art. 5º, incisos XLI e XLII, da Constituição Federal (“a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” e “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”).

Ali foi assentado que a noção constitucional de “racismo” não se traduz apenas no preconceito relacionado à cor da pele, mas a características de grupos minoritários que efetivamente os estigmatizam mediante processos sociais e históricos. Como destaquei naquela oportunidade:

“Todos esses elementos levam-me a convicção de que o racismo, enquanto fenômeno social e histórico complexo, não pode ter o seu conceito jurídico delineado a partir do referencial

ADPF 973 / DF

“raça”. Cuida-se aqui de um conceito pseudo-científico notoriamente superado. Não estão superadas, porém, as manifestações racistas aqui entendidas como aquelas manifestações discriminatórias asentes em referências de índole racial (cor, religião, aspectos étnicos, nacionalidade, etc.)” (HC 82.424, Red. p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 17/09/2003, p. 125)

Essa passagem já aponta para o sentido de racismo que é utilizado no presente caso e que aponta para mais do que um mero sentimento negativo ou conduta individual discriminatória.

Na mesma linha, também na ADO 26, o Tribunal reconheceu que o racismo abarca uma complexidade histórica e social mais abrangente em face de segmentos minoritários. Nesse caso, o Tribunal, reconheceu a mora constitucional do Congresso Nacional em estabelecer proteção legislativa adequada à população LGBTQIA+ em face do mandamento de criminalização do art. 5º, incisos LXI e LXII, da Constituição Federal. Também se realizou interpretação conforme à Constituição para, enquanto não editada lei específica, “para enquadrar a homofobia e a transfobia, qualquer que seja a forma de sua manifestação, nos diversos tipos penais definidos na Lei nº 7.716/89”.

Retomando o julgamento do Caso Ellwanger, o Relator da ADO 26, Min. Celso de Mello, pontuou que:

“Entendo, por tal motivo, Senhor Presidente, que este julgamento impõe, tal como sucedeu no exame do HC 82.424/RS (caso Ellwanger), **que o Supremo Tribunal Federal reafirme a orientação consagrada em referido precedente histórico no sentido de que a noção de racismo – para efeito de configuração típica dos delitos previstos na Lei nº 7.716/89 – não se resume a um conceito de ordem estritamente antropológica ou biológica, projetando-se, ao contrário, numa dimensão abertamente cultural e sociológica, abrangendo, inclusive, as situações de agressão injusta resultantes de**

discriminação ou de preconceito contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou em decorrência de sua identidade de gênero .

A prática do racismo – eliminada a construção artificial e equivocada do conceito de “raça” – traduz a expressão do dogma da desigualdade entre os seres humanos, resultante da exploração do preconceito e da ignorância, significando, em sua concreta expressão, a injusta denegação da essencial dignidade e do respeito mútuo que orienta as relações humanas.” (ADO 26, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13/06/2019, p. 115 - grifos nossos).

Os casos acima da jurisprudência do STF revelam que há uma dimensão histórica e social do racismo no Brasil que indica que ele é estrutural, ou seja, reproduzido por um complexo sistema cultural e valorativo em que padrões de comportamento supostamente neutros são reproduzidos de modo que seus efeitos, consciente ou inconscientemente, prejudicam sistematicamente segmentos minoritários.

No presente caso, essa reprodução estrutural do racismo atinge a população negra de modo desproporcional e também ocorre por meio das instituições públicas - o que aponta para o racismo institucional, objeto da presente ação.

Nesse sentido, colhe-se da doutrina sobre o tema:

“Dessa forma, o racismo não deve ser visto apenas como um comportamento individual, mas também como uma prática institucional, porque dirigida ao propósito ou com o efeito de garantir vantagens competitivas para pessoas brancas, o que só pode ocorrer por meio do poder institucional.

O racismo institucional pode, então, ser definido como uma prática discriminatória que impõe algum tipo de desvantagem para membros de grupos raciais e étnicos

subalternizados. Como vimos anteriormente, essas práticas discriminatórias podem assumir a forma de discriminação direta, ou seja, um tratamento desvantajoso e intencional baseado na raça, ou a forma da discriminação indireta, a saber, uma norma ou prática moralmente neutra que tem um impacto desproporcional sobre os membros dos grupos acima mencionados. (...) Entretanto, elas serão apresentadas como forma de operação normal da instituição, e não como atitudes discriminatórias contra segmentos específicos. Essa cultura institucional discriminatória encontra respaldo nas representações culturais que circulam pela sociedade, origem dos estereótipos que pautam as ações de agentes institucionais". (Adilson José Moreira, Philippe Oliveira de Almeida e Wallace Corbo, **Manual de educação jurídica antirracista**, São Paulo, Contracorrente, 2022, p. 121-2 - grifos nossos)

Como amplamente noticiado nos autos pelos autores e pelos *amici curiae*, há fatos concretos da realidade brasileira que apontam com clareza esse cenário de institucionalização do racismo em razão do impacto severo que um conjunto de atos do poder público, ainda que sem expressa intenção, causa na população negra brasileira.

Apenas como exemplos desses fatos, exemplificaram os autores:

"Ou seja, há autorização implícita para uso exacerbado e desproporcional da força policial dentro dessas comunidades, invadindo moradias, agredindo e matando. Não à toa, segundo dados do IPEA, a população negra em 2019 (soma dos pretos e pardos, segundo a classificação do IBGE) representou 77% das vítimas de homicídios, com uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 29,2.

Comparativamente, entre os não negros (soma dos amarelos, brancos e indígenas) a taxa foi de 11,2 para cada 100 mil, o que significa que a chance de um negro ser assassinado é

2,6 vezes superior àquela de uma pessoa não negra. Em outras palavras, no último ano, a taxa de violência letal contra pessoas negras foi 162% maior que entre não negras.

Entre 2009 e 2019, as taxas de homicídio apresentaram uma diminuição de 20,3%, sendo que entre negros houve uma redução de 15,5% e entre não negros de 30,5%, ou seja, a diminuição das taxas homicídio de não negros é 50% superior à correspondente à população negra. Se considerarmos ainda os números absolutos do mesmo período, houve um aumento de 1,6% dos homicídios entre negros entre 2009 e 2019, passando de 33.929 vítimas para 34.446 no último ano, e entre não negros, por outro lado, houve redução de 33% no número absoluto de vítimas, passando de 15.249 mortos em 2009 para 10.217 em 2019.” (eDOC 1, p. 27)

Em sede de manifestação de *amicus curiae*, a Defensoria Pública da União apontou em relação ao direito ao trabalho e à desigualdade de renda:

“Em 2021, a taxa de desocupação, que representa a proporção de pessoas desocupadas sobre a força de trabalho, foi de 11,3% para pessoas brancas, contra 16,5% para pessoas pretas e 16,2% para pessoas pardas. A taxa de subutilização, indicador que inclui além dos desocupados, os subocupados por insuficiência de horas e pessoas que potencialmente poderiam estar na força de trabalho, foi de 22,5% para pessoas brancas, contra 32,0% para pretas e 33,4% para pardas.

Em todos os anos estudados, a desocupação e a subutilização foram sistematicamente inferiores para as pessoas de cor ou raça branca. As taxas de desocupação e de subutilização foram maiores entre as pessoas pretas ou pardas independentemente do nível de instrução considerado. Em ambas as taxas, a diferença foi relativamente menor para

pessoas que possuíam ensino superior completo.

Enquanto 32,7% das pessoas ocupadas brancas estavam em ocupações informais, entre as pretas esse percentual atingiu 43,4% e, entre as pardas, 47,0% em 2021. A maior informalidade entre pessoas de cor ou raça preta ou parda, em relação às brancas, foi verificada ao longo de toda a série.” (eDOC 162, p. 18)

Já em relação ao direito à saúde, especialmente das mulheres negras, destacou o Conselho Federal da OAB:

“Ainda segundo a publicação acima referenciada, no que tange a saúde da mulher, os dados notificados no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do total de 1.583 mortes maternas em 2012, 60% eram de mulheres negras e 34% de brancas (MS/SVS/CGIAE)25. Mulheres negras de baixa escolaridade ou analfabetas também acessam exames de saúde como, mamografia, em menor escala que as mulheres brancas:

“A PNS 2013 estimou que 60% das mulheres brasileiras, de 50 a 69 anos de idade, realizaram exame de mamografia nos últimos dois anos anteriores à pesquisa. Esse cuidado com a saúde foi mais observado entre as mulheres brancas (66,2%) e com ensino superior completo (80,9%). As menores proporções foram observadas entre as mulheres pretas (54,2%), pardas (52,9%) e sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (50,9%).

Entre as principais causas de morte, as doenças cerebrovasculares prevaleceram como a principal causa de morte entre a população negra em 2012, isto é, doenças evitáveis e tratáveis ainda são as maiores causas de morte de pessoas negras.” (eDOC 203, p. 30-1)

Diante desse cenário, deve ser reconhecida a existência do racismo institucional no Brasil, que não proporciona o pleno exercício de praticamente todos os direitos fundamentais à população negra, sejam os destacados na petição inicial, como vida (art. 5º, *caput*) saúde e alimentação (art. 6º, *caput*), sejam os demais direitos fundamentais amplamente protegidos em nossa Constituição Federal. Como este Tribunal tem reiteradamente decidido, da dimensão objetiva desses direitos fundamentais decorrem deveres de proteção, cujo não cumprimento enseja uma omissão constitucional.

Feitas essas considerações, passa-se ao exame dos pedidos formulados na ação.

Como acima exposto, são doze pedidos formulados em sede cautelar na presente ação e que se pretende que sejam confirmados em sede de juízo de mérito.

Destaco, desde já, que não observo a presença dos requisitos para a declaração do estado de coisas constitucional. Novamente como já expressado, este Tribunal fixou os seguintes requisitos para a declaração do estado de coisas constitucional: i) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam número significativo de pessoas; (ii) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) adoção de práticas constitucionais; (vi) não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.

No presente caso, como foi destacado pela Presidência da República e pela Advocacia-Geral da União em suas manifestações, há uma série de políticas públicas específicas destinadas ao enfrentamento da situação do racismo institucional no Brasil.

Apenas para mencionarem alguns exemplos, além de diversos

programas e políticas públicas destacadas nessas manifestações: a) Lei 10.639/2003, que alterou *“a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”;* b) Lei 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; c) Decreto 8.136/2013 (Regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR), d) Lei nº 12.711/2012, com as alterações promovidas pela Lei 13.409/2016 e pela Lei 14.723/2023, que instituiu cotas raciais para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio; e) Medida Provisória 1.154/2023, que criou o Ministério da Igualdade Racial, responsável por diversas políticas públicas nessa temática e f) Lei 15.142/2025, que *“reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta”.*

Observa-se, portanto, que o Estado brasileiro não está inerte em sua missão constitucional de combate o racismo. Pelo contrário, há diversas políticas públicas em andamento para fazer frente a tal cenário. Essa circunstância afasta um dos requisitos para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, qual seja, o da “prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos”.

Isso é importante para que não exista uma banalização do instituto de estado de coisas inconstitucional que, na prática, deslegitime toda a Constituição Federal de 1988 e a realidade brasileira como absolutamente incompatíveis entre si, abrindo margem para um exacerbado ativismo judicial em praticamente todas as áreas das políticas públicas no Brasil. Como destacou Lenio Luiz Streck:

“É por isso mesmo que, com a vênia da decisão do STF (ADPF 347) e dos que defendem a tese do ECI, permito-me

dizer: o objeto do controle de constitucionalidade são normas jurídicas, e não a realidade empírica — vista de forma cindida — sob a qual elas incidem. Portanto, minha discordância é com o modo como a noção de ECI foi construída. Receio pela banalização que ela pode provocar. Tenho receio de um retorno a uma espécie de jusnaturalismo ou uma ontologia (clássica) que permita ao judiciário aceder a uma espécie de “essência” daquilo que é inconstitucional pela sua própria natureza-em-um-país-periférico.” (Lenio Luiz Streck, “Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo”, Conjur, 24/10/2015)

De volta ao caso presente, de fato ainda há enormes desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro e, aqui, acredito que a utilização cautelosa e flexível das técnicas dos chamados processos estruturais pode oferecer uma alternativa constitucionalmente adequada para que o Poder Judiciário atue nessa seara.

Dessa forma, entendo que a declaração de estado de coisas inconstitucional somente deve ser feita em casos mais graves de omissão estatal persistente - reitero: o que não identifico no presente caso - em que seja necessária uma postura mais proativa e incisiva da jurisdição constitucional na adoção de providências específicas para a tutela de direitos fundamentais. Em casos como o presente, a adoção de mecanismos mais flexíveis e dialógicos com o Poder Executivo mostra-se mais adequado ao modelo de separação de poderes consagrado na Constituição Federal.

Apenas para exemplificar a riqueza da evolução da jurisdição constitucional no âmbito do Supremo Tribunal Federal, vale destacar a criação e a atuação recente do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). Ambos os Núcleos atuam em diversas classes processuais em atividades de apoio à jurisdição constitucional para elucidação e

ADPF 973 / DF

esclarecimento de demandas complexas e, também, para a facilitação de acordos no âmbito do Tribunal.

De acordo com as informações publicamente disponíveis no site do Tribunal, já há dez processos de natureza estrutural acompanhados pelo NUPEC, entre eles: a ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, Rel. Min. Roberto Barroso), a ADPF 635 (política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, Rel. Min. Edson Fachin), ADPFs 743, 746, e 760 (políticas públicas de proteção ambiental, Rel. Min. Flávio Dino e, das duas últimas ações, Rel. Min. André Mendonça) e SL 1.696 (uso de câmaras corporais por policiais do Estado de São Paulo, Rel. Min. Pres. Roberto Barroso).

No caso do NUSOL, registra-se a homologação de mais de cinquenta acordos no âmbito do Tribunal, destacando-se como exemplos: ADO 25 (perdas de arrecadação pelos Estados em razão de desoneração de ICMS das exportações, Rel. Min. Gilmar Mendes), ADPF 165 (pagamento por instituições financeiras das diferenças relativas aos planos econômicos Bresser, Verão e Collor II, Rel. Min. Cristiano Zanin), Rcl 68.709 (fornecimento de medicamentos de alto custo conforme o Tema 500 da Repercussão Geral, Rel. Min. Gilmar Mendes) e ADPF 854 (emendas de relator ao orçamento da União, Rel. Min. Flávio Dino).

A breve menção a esses expedientes tem por finalidade ressaltar que o STF, ao exercer a jurisdição constitucional, têm constantemente adotado mecanismos flexíveis de decisão que expandem seu horizonte de alternativas decisórias, em linha com a experiência do direito comparado acima retratada.

Como tenho destacado há algum tempo, trata-se de uma visão renovada da jurisdição constitucional inspirada no “pensamento jurídico de possibilidades” de Peter Häberle e que tem produzido frutos na jurisprudência desta Corte. A respeito destaquei:

“O ‘pensamento de possibilidades’ (*Möglichkeitsdenken*) é um modo alternativo de interpretar o Direito Constitucional, a

lógica jurídica e a teoria da argumentação. Trata-se modelo fundado na dúvida, que não pensa de forma absoluta, mas busca encontrar diversas alternativas à questão que pretende solucionar.

O *pensamento de possibilidades* é, para Peter Häberle, expressão, consequência, pressuposto e limite para uma interpretação constitucional aberta. Trata-se de pensar a partir e em novas perspectivas, questionando-se: ‘que outra solução seria viável para uma determinada situação?’ (...)

Válido ressaltar, finalmente, que o *pensamento de possibilidades* não significa uma teoria revolucionária, mas, sim, evolucionista. Isso porque, ao passar-se a considerar alternativas e ao abandonar-se o pensamento do “ou este ou aquele” (*Entweder-oder-Denken*), acaba-se bloqueando alguma espécie de *intolerância intelectual*.” (Gilmar Ferreira Mendes, “A influência de Peter Häberle no constitucionalismo brasileiro”, Journal of Institutional Studies 1 - 2016, p. 34-8)

Dessa forma, entendo ser possível a este Tribunal deferir parcialmente o primeiro pedido formulado na inicial para que a União formule um Plano Nacional, a ser executado em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, em que se articulem e coordenem as diversas iniciativas já em andamento e se criem, se for o caso, novas políticas públicas que possam fazer frente ao racismo institucional no Brasil. Trata-se de possibilidade inclusive reconhecida pela Advocacia-Geral da União em manifestação nos autos (eDOC 181).

Há aqui um potencial de proceduralização na utilização da jurisdição constitucional que permite que este Tribunal atue como um catalisador do debate público e promova o desbloqueio de pautas e iniciativas destinadas à proteção de minorias persistentes, como acima destacado na passagem de John Hart Ely.

Apontando para esse potencial dos processos estruturais, em artigo

em que se examinou a mencionada SL 1.696 (uso de câmaras corporais por policiais do Estado de São Paulo, Rel. Min. Pres. Roberto Barroso) e a respectiva decisão homologatória de acordo entre as partes da ação de origem (Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Estado de São Paulo, decisão de 08/05/2025) registrou-se:

“Primeiro, o caso demonstra o potencial que o diálogo e a conciliação possuem para auxiliar no encerramento de processos estruturais. Como já ressaltamos, **processos estruturais não têm o propósito de alcançar 100% da efetividade de implementação de direitos, mas sim de restabelecer as dinâmicas de diálogo necessárias para que tais direitos sejam implementados com maior efetividade pelas instâncias políticas.** Isso significa que eles podem e devem ser encerrados mesmo que ainda existam déficits de implementação, desde que as circunstâncias indiquem que se alcançaram condições mínimas de funcionamento autônomo da via política no assunto. Caso contrário, tais processos jamais se encerrariam.”

Dessa forma, para que os avanços obtidos não sejam revertidos, um acordo estrutural que detalhe como as reformas irão seguir, bem como indique mecanismos de transparência e controle, são essenciais.

Segundo, o acordo mostra a **importância de confiar o monitoramento da política a instituições públicas não judiciais.** No caso da SL, essas instituições são a Defensoria Pública e o Ministério Público. Em outras ações em curso no Tribunal, podem ser a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Essa fase seria um meio termo entre monitoramento judicial e total autonomia do órgão que foi reestruturado. Em vez de um final abrupto, há uma retomada gradual da autonomia, a fim de garantir os avanços obtidos.

Terceiro, o STF decidiu delegar a competência para acompanhar a implementação do acordo ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo. A delegação de competência no âmbito dos processos estruturais é pautada pela busca de maior eficiência. Nesse sentido, indica-se um magistrado ou Tribunal mais próximo da realidade discutida no processo, que possa acompanhar com cuidado a complexa fase de execução.

A ideia pode parecer muito inovadora. Mas na experiência de outros países com processos estruturais, como África do Sul, Argentina e Colômbia, trata-se de técnica amplamente utilizada para garantir o cumprimento de decisões estruturais e acompanhar a implementação de planos de ação. No Brasil, a Constituição Federal, em seu art. 102, I, m, autoriza ao STF delegar competências para a prática de atos processuais na fase de execução.” (Matheus Casimiro, Trícia Navarro e Patrícia Perrone Campos Mello, “**O primeiro processo estrutural concluído no STF**”, Jota, 12/06/2025 - grifado)

Isso revela que, perante demandas estruturais, um amplo conjunto de mecanismos processuais já está consolidado no âmbito deste STF. Há a possibilidade de participação de *amici curiae*, audiências públicas com especialistas e representantes dos setores e segmentos sociais afetados, audiências de conciliação em momento pré-processual e processual, criação de grupos de trabalho - apenas para citar alguns exemplos já correntes na Corte.

Além disso, as possibilidades de decisão e de monitoramento de seu cumprimento também são amplas e vão muito além do binômio constitucionalidade/inconstitucionalidade. Elas abarcam outros tipos de decisão como a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a declaração de inconstitucionalidade por omissão, a determinação

ADPF 973 / DF

da criação de planos de políticas públicas, a homologação de acordos entre as partes, entre outros.

Essas considerações, de outro lado, levam à rejeição dos demais pedidos formulados na inicial, uma vez que pleiteiam providências específicas e que poderiam enrijecer o diálogo institucional a ser mediado pelo STF por mecanismos processuais e provimentos flexíveis, como acima já exposto.

Diante desse cenário, e tendo em vista os pedidos formulados na inicial, acompanho a divergência inaugurada pelo Min. Cristiano Zanin e voto para que esta Corte declare a constitucionalidade por omissão do Poder Executivo federal no enfrentamento do racismo institucional e para que elabore uma política pública abrangente consistente em um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, em coordenação com instâncias representativas dos demais entes federativos e organizações da sociedade civil no prazo de doze meses, com a possibilidade de utilização dos mecanismos processuais dos processos estruturais, e a ser homologado por este Tribunal, prevendo metas, etapas e mecanismos de monitoramento.

É como voto.