

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

ADPF 973 / DF

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
ADV.(A/S) :ELAINE GOMES DOS SANTOS
ADV.(A/S) :THIAGO GOMES VIANA

ADPF 973 / DF

VOTO: A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental requer o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e institucional, que provoca violação grave e sistemática de direitos da população negra brasileira. É patente a sua importância histórica, social, econômica e jurídica.

Primeiramente, cumpre destacar que Estado de Coisas Inconstitucional é um conceito teórico e jurisprudencial desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia e já adotado por esta Suprema Corte ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional ao julgar o mérito da ADPF 347, sobre o Sistema Prisional. De acordo com a jurisprudência firmada, o Estado de Coisas Inconstitucional ocorre quando estão presentes os seus elementos caracterizadores, quais sejam: a) violação massiva e generalizada de diversos direitos fundamentais, vitimando um número significativo de pessoas; b) persistência da situação ao longo do tempo com omissão ou insuficiência das políticas públicas existentes; c) constatação de que soluções exclusivamente individuais ou fragmentadas não são capazes de modificar, de forma consistente, a realidade inconstitucional consolidada; e d) necessária participação de diversos órgãos estatais em atuação conjunta e coordenada para alteração do quadro.

Assim, para a adequada análise acerca da existência, ou não, do denominado Estado de Coisas Inconstitucional, faz-se imprescindível a verificação da presença de cada elemento caracterizador desse instituto jurídico.

Em **primeiro lugar**, constata-se a existência de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais da população negra - conceituada pelo Estatuto da Igualdade Racial como indivíduos pretos e pardos, os quais representam mais da metade da população nacional - em diversas dimensões: acesso desigual à educação de qualidade, à saúde, à moradia, ao trabalho digno, à renda e à participação política; taxas desproporcionalmente elevadas de letalidade policial e de encarceramento; maior incidência de pobreza e extrema pobreza; além

ADPF 973 / DF

da sub-representação em espaços de poder e decisão, inclusive nos próprios órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

No tocante ao **segundo elemento**, tais violações não são episódicas ou circunstanciais, mas contínuas e resultam de um processo histórico de longa duração, que remonta ao regime escravocrata e à consolidação de um imaginário de “democracia racial” que, na prática, serviu para invisibilizar o racismo, dificultar sua adequada identificação e enfrentamento e silenciar a discussão sobre qualquer política reparatória. Este mito foi determinante para o modelo de sociedade hierarquizada que, intencionalmente, se construiu, uma vez que visava evitar a discussão da temática e inibir a organização da população negra para reivindicações. Esta escolha estatal se reflete na atual realidade socioeconômica de estratificação social.

Neste contexto, vale retomar alguns aspectos históricos do problema. Para além da omissão na promoção da integração social da população negra, é notório que o Estado brasileiro implementou políticas e práticas que resultaram no aprofundamento de sua exclusão. A ausência de políticas reparatórias no período pós-abolição, aliada às políticas de branqueamento promovidas pelo Estado brasileiro e à criminalização da população negra recém-liberta alimentaram um sistema de hierarquia social no qual a população negra, ainda hoje, tem seus direitos fundamentais vilipendiados cotidianamente. Sobre o tema, Dora Lúcia de Lima Bertulio leciona:

Democracia racial e miscigenação são duas bandeiras assumidas por todos. Essas estruturações e reestruturações das relações raciais, de forma a "criar" um novo segmento mais próximo do padrão branco (mestiços/mulatos), são identificados como política oficial do Estado, na medida da conivência e omissão. Neste caso o silêncio é a voz mais alta. O sistema de ensino, por exemplo, que é orientado pelo Estado, com seu padrão branco, é contundente. Desde os heróis nacionais às famílias exemplares nos livros didáticos, todos brancos; da história oficial dirigida para a compreensão da contribuição dos povos formadores de nossa

ADPF 973 / DF

nação em que negros e índios não passam de figuras exóticas com seus cultos mágicos e ocultistas, propensos a dança, música e ariscos ao trabalho e, talvez o mais fundamental para a formação psicossocial das crianças: a ausência absoluta de história da África no sistema formal de ensino, e, portanto, a descaracterização das raízes da população negra brasileira, descendente de povos "sem" civilização e "sem" história. (*Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019. p. 48)

Com vistas a inaugurar um novo paradigma, a Constituição da República de 1988 elege a dignidade da pessoa humana e o pluralismo como fundamentos da República (art. 1º, III e V), fixa como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV); estabelece a criminalização do racismo (art. 5º, XLII) e desenha um programa constitucional antirracista que vincula todos os Poderes da República. Apesar disso, as promessas constitucionais ainda não se cumpriram para a população negra brasileira.

O Brasil também ratificou a Declaração e o Programa de Ação de Durban, que reconhecem a centralidade do combate ao racismo e à discriminação racial para a efetivação dos direitos humanos e para a consolidação da democracia, em que se destaca:

99. Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todas nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as

ADPF 973 / DF

esferas da vida com base na não discriminação. A conferência mundial incentiva os Estados que desenvolveram e elaboraram os planos de ação, para que estabeleçam e reforcem o diálogo com organizações não governamentais para que elas sejam intimamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas e de programas;

107. Destacamos a necessidade de se desenhar, promover e implementar em níveis nacional, regional e internacional, estratégias, programas, políticas e legislação adequados, que possam incluir medidas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social igualitário e para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, inclusive através do acesso mais efetivo às instituições políticas, jurídicas e administrativas, bem como a necessidade de se promover o acesso efetivo à justiça para garantir que os benefícios do desenvolvimento, da ciência e da tecnologia contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade devida para todos, sem discriminação;

Neste caminhar, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) estabeleceu políticas públicas voltadas à eliminação de desigualdades econômicas, sociais e jurídicas decorrentes da raça. Contudo, sua efetividade foi restrita, pois não estabeleceu medidas concretas imediatas, permanecendo dependente de regulamentação posterior.

Importante citar que a instituição de ações afirmativas para acesso ao ensino superior e ao serviço público foram conquistas deste período recente, ambas já validadas constitucionalmente por esta Corte.

O Brasil ainda se mobilizou para realizar atividades programadas para a Década Internacional de Afrodescendentes, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 68/237), a ser observada entre 2015 e 2024.

Em 2022 o Brasil ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, a qual está presente no ordenamento jurídico com status constitucional e deve ser aplicada como tal. Assim deve ser guardada por esta Corte. Este

ADPF 973 / DF

documento é mais um reconhecimento do racismo como um problema do Estado brasileiro e um compromisso para atuar ativamente para combatê-lo de modo efetivo. Um problema tão grave, que o documento que o reconhece foi incorporado ao ordenamento pátrio com status constitucional.

A adoção desses objetivos, princípios e compromissos no plano internacional e em dispositivos situados entre os alicerces do mais importante texto da vida republicana e democrática brasileira, ao pressupor a necessidade de ações do Poder Público e de todos os que vivem neste país para o combate ao racismo, perpassa o reconhecimento de que, além das violências raciais verbais e físicas perpetradas por indivíduos, há também uma dimensão institucional, todas resultantes do racismo estrutural que marca as relações no seio da sociedade pátria.

Todavia, nesses pouco mais de vinte anos, as ações estatais, embora existentes, têm se mostrado insuficientes para reverter as desigualdades raciais persistentes. O racismo permanece como problema estrutural, impedindo a população negra de exercer sua cidadania plena e comprometendo a consolidação de uma democracia verdadeira.

Quanto ao **terceiro elemento** característico do Estado de Coisas Inconstitucional, a experiência revela que a tutela judicial meramente individual ou setorial mostra-se insuficiente para promover alterações estruturais nesse contexto. Os recortes individuais são insuficientes para dar conta de um fenômeno que demanda uma avaliação sistêmica. Ademais, caso todos os indivíduos cujos direitos são violados ingressarem com ações individuais, a análise de cada caso concreto tornará inviável o funcionamento do Poder Judiciário.

Por fim, diante da insuficiência das medidas até então adotadas para a solução do problema, impõe-se a adoção de providências complexas e transformações estruturais, as quais exigem resposta institucional coordenada, em regime de cooperação entre os Poderes Judiciário, Executivo, Legislativo e os entes federativos. Essa atuação demanda a participação de uma pluralidade de órgãos, podendo ensejar a alocação de recursos públicos e a formulação ou revisão de políticas públicas, sob a

ADPF 973 / DF

supervisão desta Suprema Corte.

Nesta mesma ordem de ideias, racismo estrutural e racismo institucional são conceitos técnicos que precisam ser analisados como tal.

Quanto ao conceito de racismo institucional, Jurema Werneck explica que foi definido pelos ativistas integrantes do grupo Panteras Negras, Stokely Carmichael e Charles Hamilton, em 1967, para analisar a forma como se manifesta o racismo nas organizações e instituições. Para os autores, *"trata-se da falha coletiva de uma organização em prover um serviço apropriado e profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica."* Para a autora, o racismo institucional, que possivelmente é a dimensão mais negligenciada do racismo, desloca-se da dimensão individual e instaura a dimensão estrutural, correspondendo a formas organizativas, políticas, práticas e normas que resultam em tratamentos e resultados desiguais. É também denominado racismo sistêmico e garante a exclusão seletiva dos grupos racialmente subordinados, atuando como alavanca importante da exclusão diferenciada de diferentes sujeitos nesses grupos. (*Racismo institucional e saúde da população negra*. Saúde Soc. São Paulo, v.25, n.3, p. 541, 2016)

Assim, o racismo institucional se apresenta quando normas e culturas de organizações públicas ou privadas culminam em tratamento prejudicial a determinados grupos, mesmo que independentemente de intenções individuais de contribuir para resultados desiguais. É materializado com a ausência ou falhas reiteradas do Estado, com serviços de menor qualidade prestados pelas instituições à população negra, bem como reduzida efetividade dos direitos fundamentais que deveriam ser a todos igualmente garantidos.

O próprio Estado brasileiro já reconheceu a existência do racismo institucional, uma vez que, em 2005, instituiu o Programa de Combate ao Racismo Institucional. Com foco na saúde, o programa visava contribuir para a redução das desigualdades raciais com a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas dentro do Sistema Único de Saúde (SUS) em atuação conjunta do Ministério da Saúde (MS), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade

ADPF 973 / DF

Racial (SEPPIR), o Ministério Público Federal (MPF), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Já o racismo estrutural é entendido como a forma de racismo que se encontra enraizada nas estruturas sociais, políticas, econômicas e jurídicas, não se limitando a preconceitos ou estereótipos individuais. Trata-se de um sistema que perpetua e naturaliza desigualdades raciais, criando barreiras — que podem ser implícitas e não intencionais — que afetam determinados grupos de maneira reiterada.

A professora Isis Conceição leciona que o uso do conceito de racismo estrutural por teóricos americanos busca explicar as razões pelas quais as desigualdades permanecem e a raça continua condicionando os índices de qualidade de vida mesmo após a implantação de políticas de ações afirmativas e da chegada de pessoas negras a espaços de poder. A abordagem institucional foca nos procedimentos e práticas intra institucionais enquanto a abordagem estrutural centra sua atenção nos arranjos e interações interinstitucionais. (*Os limites dos direitos humanos acríticos em face do racismo estrutural brasileiro: o programa de penas e medidas alternativas do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009)

Esta Corte, em diversas oportunidades, tem reafirmado a persistência em nossa sociedade de um racismo de natureza estrutural e institucional que ordena, de forma explícita ou implícita, a construção das relações sociais. A atuação (e omissão) do Estado brasileiro tem violado a igualdade e a dignidade humana (art. 1º, III), o princípio federativo (art. 1º, *caput*), bem como o ideal constitucional de promoção de uma sociedade livre, sem desigualdade ou preconceito de raça (art. 3º, I, III e IV).

O Plenário desta Corte, na ADC 41, reconheceu de modo contundente a existência desse descompasso entre o ideal civilizatório que emana das normas vigentes e as mazelas da realidade social que persistem na atualidade. Naquela oportunidade, o e. Ministro Luis Roberto Barroso, ao proferir o voto condutor do julgamento,

ADPF 973 / DF

acompanhado à unanimidade, descreveu de modo objetivo o assim chamado *racismo à brasileira*, entranhado em nossa sociedade de maneiras muitas vezes sub-reptícias, herdeiro das feridas abertas pela escravidão, nunca cicatrizadas. Confiram-se as pertinentes considerações de Sua Excelência:

IV.1. RACISMO ESTRUTURAL, RACISMO À BRASILEIRA

O racismo no Brasil se caracteriza pela covardia. Ele não se assume e, por isso, não tem culpa nem autocrítica. (Abdias do Nascimento)

24. No caso da reserva de vagas em concursos públicos, a análise da legitimidade da desequiparação instituída em favor dos negros passa pela constatação da existência do chamado “racismo estrutural” (ou institucional) e das consequências que ele produz em nossa sociedade. Esse tipo de racismo não decorre necessariamente da existência de ódio racial ou de um preconceito consciente de brancos em relação aos negros. Ele constitui antes um sistema institucionalizado que, apesar de não ser explicitamente “desenhado” para discriminar, afeta, em múltiplos setores, as condições de vida, as oportunidades, a percepção de mundo e a percepção de si que pessoas, negras e brancas, adquiriram ao longo de suas vidas. Nas palavras de Ivair Augusto Alves dos Santos, “o racismo institucional é revelado através de mecanismos e estratégias presentes nas instituições públicas, explícitos ou não, que dificultam a presença dos negros nesses espaços”, de modo que “[o] acesso é dificultado, não por normas e regras escritas e visíveis, mas por obstáculos formais presentes nas relações sociais que se reproduzem nos espaços institucionais e públicos” .

No âmbito internacional, decisões recentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, envolvendo o Brasil e outros países da região, enfatizam a existência de racismo estrutural e institucional e reforçam o dever estatal de adotar garantias de não repetição, o que compreende reformas normativas, políticas e institucionais, capacitação de agentes públicos, coleta de dados desagregados por raça/cor e adoção de mecanismos de controle e responsabilização por atos discriminatórios. Essas decisões integram o parâmetro de controle desta Suprema Corte, em razão do caráter vinculante dos tratados de direitos humanos

ADPF 973 / DF

ratificados pelo Brasil e da centralidade dos direitos fundamentais na ordem constitucional de 1988.

Recentemente, ao analisar o caso *Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) proferiu decisão histórica reconhecendo a responsabilidade do Estado brasileiro por falhas na investigação e na punição em razão de racismo praticado contra Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes. A decisão robustece o argumento de que o Brasil tem falhado na concretização de medidas estruturais para efetivar o direito à igualdade e à não discriminação por raça e cor, ao declarar, por unanimidade, que:

O Estado é responsável pela falta de devida diligência reforçada na investigação da violação do direito à igualdade e à não discriminação por motivo de raça e cor sofrida por Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes, bem como pela **reprodução da discriminação estrutural e do racismo institucional**. Tal circunstância tornou inócuo o direito de acesso à justiça em condições de igualdade das senhoras Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes e conduziu à revitimização das vítimas. Portanto, o Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei e à proteção judicial, previstos nos artigos 8.1, 24 e 25.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao dever de respeito e garantia dos direitos protegidos pela Convenção, estabelecido no artigo 1.1, e ao direito ao trabalho, previsto no artigo 26 do mesmo instrumento, em prejuízo de Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes, nos termos dos parágrafos 91 a 142 da presente Sentença.[PF1] (tradução e grifos meus).

No mesmo sentido, tem sido recorrente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos a fundamentação de casos contra o Brasil com base na existência de um cenário disseminado de racismo institucional. A Comissão Interamericana, no caso *Leite de Souza e outros, vs. Brasil*, por exemplo, concluiu que as vítimas em casos de desaparecimento forçado relacionado a atuação de milícias e favelas coincide com o perfil de pessoas estigmatizadas no Brasil, em um contexto de racismo

ADPF 973 / DF

institucional e discriminação estrutural contra pessoas afrodescendentes, jovens, habitantes de favelas, em situação de pobreza, mulheres e crianças. O mesmo argumento tem sido recorrente em outros casos contra o Brasil, em situações diferentes, como *Simone Diniz vs. Brasil*, *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*, *Honorato e outros vs. Brasil*, *Muniz da Silva e outros vs. Brasil* e até a jurisprudência contra o Brasil passou a servir de referência para a análise de casos contra outros países, como *Silva Reyes vs. Nicarágua*, entre vários outros.

Como bem destaca a Corte Interamericana de Direitos Humanos, incumbe ao Estado garantir a não privação arbitrária do direito à vida. O Estado não pode, por ação ou omissão, tolerar atos que tenham como consequências a privação da vida, da liberdade, de conhecer a própria história e de construir seu futuro, a um indivíduo ou grupo de indivíduos determinados, com base em critérios racistas. O que se nota no Brasil, em vários casos, a exemplo do que foi amplamente discutido por este Tribunal na ADPF 635, é a morte e limitação de direitos de um perfil muito específico de pessoas, que envolve jovens negros, pobres, moradores de favelas, o que em si caracteriza uma violação direta da proteção dos direitos humanos e um caso exemplar de racismo estrutural.

De acordo com a Corte Interamericana, o Estado brasileiro deve tomar medidas de enfrentamento ao racismo estrutural e institucional, bem como deve adotar políticas públicas articuladas que: (i) previnam a ocorrência de atos de discriminação racial por agentes estatais; (ii) assegurem a investigação célere, independente e eficaz de violações com recorte racial; (iii) garantam a responsabilização de agentes públicos e particulares envolvidos em práticas racistas; (iv) promovam a reparação integral às vítimas; e (v) instituam garantias de não repetição, por meio de reformas normativas, institucionais e de práticas administrativas, assim como deve estabelecer programas de formação e sensibilização de agentes públicos.

Diante de todo exposto, é inegável que o quadro de racismo

ADPF 973 / DF

estrutural e institucional no Brasil preenche, em sua plenitude, os pressupostos conceituais do Estado de Coisas Inconstitucional, dada a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais da população negra ao longo do tempo com omissão ou insuficiência das políticas públicas existentes sendo imprescindível a atuação conjunta e coordenada para alteração do quadro.

A inércia generalizada do Estado e a sua complexidade exige uma atuação coordenada para a sua reversão. É importante destacar que, embora o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional seja justificado pela gravidade e amplitude do racismo estrutural no Brasil, as medidas estruturais devem ser cuidadosamente delimitadas para garantir sua efetividade e possibilidade de monitoramento. Pedidos excessivamente amplos, que abranjam todos os entes federados e diversas áreas de políticas públicas simultaneamente, podem comprometer a capacidade de supervisão judicial e a concretização das determinações.

Neste sentido, a postura do Estado brasileiro no que tange à promoção da igualdade substancial e combate ao racismo deve ser ativa, no sentido de garantir a concretização dos ideais políticos de igualdade e liberdade, uma vez que estes ideais compõem a base do Estado Democrático de Direito. Este modelo estatal somente pode ser reconhecido quando garantido a todos os indivíduos condições equânimes ao acesso de bens e exercício de direitos com o escopo de efetivar a plena cidadania. Nesta ordem de ideias, é dever do Estado criar mecanismos que possibilitem a concretização das normas constitucionais que estabelecem direitos, transformando a realidade e buscando alcançar justiça social. Trata-se, portanto, de uma obrigação positiva imposta ao Estado.

No caso concreto, nota-se a importância de conferir ao processo um tratamento estrutural. Esse tipo de abordagem não implica a substituição da função de governo pelo Poder Judiciário, mas, sim, o exercício qualificado do controle de constitucionalidade, em diálogo com os demais Poderes e com a sociedade civil, mediante a fixação de parâmetros, metas e deveres de atuação mínima, acompanhados de

ADPF 973 / DF

mecanismos de supervisão e monitoramento. Cuida-se, pois, de resposta institucional compatível com a Constituição de 1988 e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos.

Deve-se reconhecer que o tema tem evoluído no país. Houve várias iniciativas importantes, como a criação de Conselhos de Promoção da Igualdade Racial, políticas de cotas em diferentes contextos e outras políticas afirmativas. No entanto, é imprescindível avançar os esforços para alterar o cenário de racismo estrutural no país.

Neste caso, como em diversas outras ADPFs em que se reconheceu, ou não, o estado de coisas constitucional, a adoção de uma abordagem estrutural não significa que o Poder Judiciário deva substituir o Poder Executivo na definição de políticas públicas, nem lhe impor, em detalhes, as medidas a serem adotadas. A experiência tem demonstrado que a metodologia mais eficaz consiste em instar o Poder Executivo e os demais entes e entidades responsáveis pela política pública a realizarem diagnósticos consistentes, com metodologias adequadas, e a formularem soluções capazes de produzir resultados concretos na melhoria da realidade. Tais soluções devem ser sistematizadas em um plano, que preveja os recursos existentes e necessários, acompanhado de indicadores de monitoramento e avaliação, de modo a viabilizar a implementação, o acompanhamento e a revisão contínua do ciclo da política pública.

Neste contexto, revela-se imprescindível que a União, no exercício de suas competências constitucionais e em consonância com o papel de coordenação nacional das políticas de igualdade racial, revise e atualize o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR - Decreto nº 6.872/2009), de modo a transformá-lo em verdadeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Estrutural e Institucional, com caráter transversal, intersetorial e interseccional.

Minha conclusão, portanto, é no sentido de acompanhar o substancioso voto proferido pelo Ministro Luiz Fux no tocante ao reconhecimento da existência de um Estado de Coisas Inconstitucional e de determinar à União que, no prazo de 12 (doze) meses, revise e

ADPF 973 / DF

atualize o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), transformando-o em Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Estrutural e Institucional, cuja homologação ficará a cargo deste Supremo Tribunal Federal e delegado o monitoramento ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, de maneira análoga ao que este plenário deliberou na ADPF 347.

A fim de contribuir para a efetividade do cumprimento das medidas determinadas a serem determinadas por esta Corte, trago a sugestão de dois pontos que considero relevantes.

O primeiro diz com a fixação de objetivos, metas, indicadores de monitoramento e previsão orçamentária.

Para cada medida a ser adotada no Plano entendo imprescindível que a União fixe objetivos, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, prazos, recursos existentes e necessários, bem como matriz de risco e preveja mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão periódica, com divulgação pública dos dados e resultados, de forma a atualizar e aperfeiçoar o marco lógico da política e permitir a implementação contínua e progressiva do ciclo da política pública. Friso ainda a necessidade de se assegurar compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária.

O segundo ponto diz respeito às atribuições que competem ao próprio Poder Judiciário no enfrentamento do racismo estrutural e institucional.

Como tenho sustentado, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos compõem o conjunto de parâmetros normativos que podem e devem ser considerados pelos juízes nacionais. Nesse sentido, não seria coerente que o Poder Judiciário deixasse de observar as condenações impostas ao Estado brasileiro pela Corte IDH quando atuasse em suas próprias decisões administrativas.

No âmbito do Poder Judiciário, cabe ao Conselho Nacional de Justiça, em articulação com os Tribunais, definir, implementar e acompanhar políticas judiciais de promoção da igualdade racial e de

ADPF 973 / DF

enfrentamento ao racismo institucional.

Nesse sentido, a sugestão de aglutinação ao voto do Eminentíssimo Relator a disposição de que compete ao Conselho, dentre outras medidas que julgar necessárias:

a. Formular mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão periódica, com divulgação pública dos dados e resultados acerca das políticas de ação afirmativa de ingresso de servidores e magistrados no Poder Judiciário, bem como dos delegatários de serviços públicos vinculados a esse Poder, para constante aprimoramento; e

b. Adotar mecanismos de monitoramento e reavaliação contínuos nas promoções e remoções de magistrados, magistradas, notários e registradores negros e negras, com o escopo de identificar, avaliar e propor mecanismos que reforcem a igualdade de acesso e movimentação ao longo da carreira.

Com essas considerações e sugestões, acompanho o voto proferido pelo Excelentíssimo Relator.

É como voto.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente