

18/12/2025**PLENÁRIO****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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL FUNDADO NO RACISMO ESTRUTURAL, DIANTE DAS MASSIVAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS DA POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL. A ESTRUTURA MOLDADA HISTORICAMENTE NO INÍCIO DA REPÚBLICA, INSENSÍVEL ÀS CONSEQUÊNCIAS JÁ ENTÃO ACUMULADAS DE 300 ANOS DE ESCRAVIDÃO, REPRESENTOU O INÍCIO DE UM RACISMO HISTÓRICO CUJAS MARCAS PERSISTEM NA SOCIEDADE ATUAL. IMPERIOSA A REFLEXÃO SOBRE SE OS DIREITOS SOCIAIS ELENCADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 EFETIVAMENTE ALCANÇARAM O SEU OBJETIVO DE PROMOVER A NECESSÁRIA ASCENSÃO SOCIAL DAS CLASSES DESFAVORECIDAS, ELIMINANDO ASSIM OS MALES GERADOS PELAS INJUSTIÇAS IMPOSTAS À POPULAÇÃO NEGRA SÉCULOS ATRÁS. DADOS VEICULADOS PELOS *AMICI CURIAE* QUE EVIDENCIAM A INEFICIÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO NA GARANTIA DE DIREITOS DA POPULAÇÃO NEGRA, NOTADAMENTE OS DIREITOS À VIDA, SAÚDE, ALIMENTAÇÃO DIGNA E SEGURANÇA. CONFIGURAÇÃO DE LITÍGIO ESTRUTURAL, CUJA APRECIÇÃO EXIGE INDISPENSÁVEL DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL, A SER FOMENTADO PELA CORTE SUPREMA. MANIFESTAÇÕES DAS ENTIDADES QUE PARTICIPARAM DO FEITO QUE DESCREVEM EXTENSO ROL DE VIOLAÇÕES SISTEMÁTICAS A DIREITOS FUNDAMENTAIS DA POPULAÇÃO NEGRA. RECONHECIMENTO DA INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES, COM O CONSEQUENTE RECONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE RACISMO

ADPF 973 / DF

ESTRUTURAL NO BRASIL. PROVIDÊNCIA CONCRETA DETERMINADA: REVISÃO, A CARGO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (PLANAPIR). ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL QUE SE JULGA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA RECONHECER A EXISTÊNCIA DE RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL E GRAVES VIOLAÇÕES A PRECEITOS FUNDAMENTAIS, COM A DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS A CARGO DO GOVERNO FEDERAL.

Introdução

1. A abolição da escravidão em 1888 representou uma liberdade formal não acompanhada de políticas de integração social, deixando a população negra em situação de total vulnerabilidade econômica, haja vista que a sua proclamação não foi acompanhada de políticas públicas destinadas à integração social das pessoas libertas. Desde então, se instaurou uma dinâmica de desigualdade persistente, mantida ou até mesmo intensificada por atos e omissões dos poderes públicos nas décadas seguintes à abolição da escravidão.

2. A estrutura moldada historicamente no início da República, insensível às consequências já então acumuladas de 300 anos de escravidão, representou um racismo histórico cujas marcas persistem na sociedade atual. As gerações pós-abolição ficaram, então, presas em um ciclo de pobreza derivado da persistente incapacidade estatal de promover condições propícias à ascensão social dos menos favorecidos.

3. Imperiosa a reflexão sobre se o catálogo de direitos sociais elencados pela Constituição de 1988 efetivamente alcançou o seu objetivo de promover a necessária ascensão social das classes desfavorecidas, eliminando assim os males gerados pelas injustiças impostas à população negra séculos atrás.

ADPF 973 / DF**Premissa teórica: processo estrutural**

4. A luta pela efetividade da Constituição é obrigação de todos os poderes constituídos e não apenas do Supremo Tribunal Federal. Tratando a hipótese dos autos de um litígio histórico, importa ressaltar que a resolução de processos desta natureza **não se limita a determinar alterações isoladas nas políticas públicas, devendo, antes, promover um ambiente duradouro de negociação política, com vistas a alcançar efetivas mudanças nas políticas públicas a partir de mudanças nas estruturas institucionais que as precedem** (DIVER, Colin. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, Vol. 65, N. 1, p. 43-106, 1979).

5. Nesse contexto, é de se recordar que a própria ideia de litígio estrutural deita suas raízes em decisões judiciais emanadas da Suprema Corte norte-americana envolvendo casos marcados pela discriminação racial naquele país.

6. Deveras, a célebre decisão da Suprema Corte em *Brown v. Board of Education* (347 U.S. 183, 1954), ao superar a teoria do *separated but equal*, determinando medidas para o fim da segregação racial entre crianças nas escolas norte-americanas, constitui talvez o mais representativo evento político, social e legal dos Estados Unidos no século XX (MARSHALL, William. Progressive Constitutionalism, Originalism, and the Significance of Landmark Decisions in Evaluating Constitutional Theory. *Ohio State Law Journal*, vol. 72, p. 1.261, 2011).

7. A decisão tomada em *Brown v. Board of Education* é considerada um marco na definição teórica dos litígios estruturais porque proferida em um contexto de notório bloqueio institucional e porque “transformar o sistema público dual de ensino segregado em um sistema unitário e inclusivo exigia reforma complexa que demandava remédios estruturais diferenciados das típicas soluções conhecidas pelo dispute resolution” (FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. *Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª*

ADPF 973 / DF

Região, São Paulo, v. 34, n. 158, jul./dez. 2023, p. 186).

8. Esse contexto histórico indica que a origem da noção de processo desta natureza está intimamente ligada à luta contra a discriminação racial que se travou no seio da sociedade norte-americana na primeira metade do século passado e que ainda não se findou. O esforço histórico, ademais, se mostra útil à compreensão do papel que Supremas Cortes devem desempenhar em litígios estruturais, auxiliando na função da jurisdição constitucional de aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento ao racismo no Brasil.

Premissa teórica: omissões concretas do poder público na efetivação de preceitos fundamentais à luz da jurisprudência do STF e o racismo estrutural

9. Esta Suprema Corte, nos últimos anos, tem sido instada a examinar a noção de estado de coisas inconstitucional e, a partir da apreciação de falhas em relevantes políticas públicas brasileiras, tem desenvolvido a sua jurisprudência sobre o tema, forjando critérios para o reconhecimento dessa figura em sede de arguições de descumprimento de preceito fundamental.

10. A caracterização da omissão das autoridades estatais tem sido chancelada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, nas ocasiões em que houve por bem proclamar o estado de coisas inconstitucional, notadamente ao aplicar referido rótulo às violações verificadas no sistema prisional (ADPF 347, DJe 19/12/2023) e na garantia dos direitos da população em situação de rua (ADPF 976, MC-Ref, DJe 21/09/2023).

11. No entanto, muito antes da incorporação do conceito de estado de coisas inconstitucional na doutrina brasileira e na jurisprudência do STF, esta Suprema Corte já reconhecia o **cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental para sanar atos e omissões concretas do Poder Público causadores de graves lesões a preceitos**

ADPF 973 / DF

fundamentais. A doutrina produzida logo nos primeiros anos de vigência da Lei 9.882/1999 já assentava, igualmente, o perfil da ADPF como instrumento processual apto ao tratamento do problema das omissões concretas do Poder Público das quais resultasse lesão a preceito fundamental.

Premissa teórica: diálogo interinstitucional

12. Em matéria de litígios estruturais, a jurista Christine Bateup preleciona que o uso judicial das *virtudes passivas* promove o *diálogo constitucional* por propiciarem aos poderes políticos de governo, em conjunto com a sociedade, a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais divisoras por meio de canais democráticos. (BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise. Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. Brooklyn Law Review. Vol. 71 (3), 2006, p. 1.132). Trata-se, à evidência, de desenho por meio do qual o processo de interpretação constitucional reclama a atuação comum entre o Judiciário e outros atores constitucionais, como, no caso, o Poder Legislativo, o Poder Executivo e a sociedade civil organizada.

13. Sob essa ótica do hodierno marco normativo, a Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma *prudente e intencional*, um “*colóquio contínuo*” (*continuing colloquy*) com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral (BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, 1962), sem a pretensão de impor um modelo acabado de plano de enfrentamento ao racismo que, ao fim e ao cabo, possa se mostrar insuficiente ou que venha a engessar a atividade política.

O caso concreto: a Nota Técnica do Núcleo de Processos Estruturais Complexos

14. A propósito de adequadamente instruir a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi produzida Nota Técnica sobre a controvérsia posta nos autos pelo Núcleo de Processos Estruturais

ADPF 973 / DF

Complexos da Presidência deste Tribunal. Referido documento **propõe seja adotado um paradigma capaz de garantir uma tutela jurisdicional efetiva e não meramente simbólica.**

15. A Nota Técnica considera que o enfrentamento adequado de ações estruturais deva necessariamente ser veiculado em demandas que tenham pedidos bem delimitados, permitindo que a atuação do órgão incumbido da jurisdição constitucional edite decisão que venha a se impor como vetor de mudança social, e não ato de mero simbolismo judicial.

16. Diante deste contexto, o NUPEC recomenda não seja declarado o estado de coisas inconstitucional na espécie pelas seguintes razões: (i) *o ECI deve ser utilizado de forma cuidadosa, para que não seja banalizado nem se torne uma técnica inefetiva*; (ii) *apenas nos casos estruturais mais graves, com permanente inércia do Poder Público, é recomendada a sua utilização*; (iii) *a declaração do ECI neste caso pode dificultar o diálogo institucional com o Executivo, que tem se mostrado colaborativo em outros processos estruturais em trâmite no Tribunal* e (iv) *é possível ter um processo estrutural sem a declaração de um ECI.*

Omissões concretas do Estado brasileiro na garantia de direitos fundamentais da população negra

17. A desigualdade racial é uma triste realidade que, lamentavelmente, assola a sociedade brasileira. Manifestações dos *amici curiae* na presente ADPF elucidam enfaticamente as projeções do racismo na sociedade brasileira nos aspectos descritos na inicial, mormente **vida, saúde, alimentação digna e segurança da população negra, além de violações específicas na seara dos direitos das crianças e adolescentes negras.**

18. Dentre os inúmeros dados concretos ofertados pelos *amici curiae* – examinados no corpo do voto do presente *decisum* – destaca-se a seguinte informação prestada pelo Instituto Alana, a partir da pesquisa “*Cenário da*

ADPF 973 / DF

Exclusão Escolar no Brasil”: “Crianças pretas e pardas, nas faixas etárias de 4 a 5 anos e 6 a 14 anos, representam, respectivamente, 64,4% e 88,5% das crianças fora da escola”.

19. A gravidade dos dados prestados pelas entidades que se manifestaram nos autos revela a massiva violação de direitos fundamentais da população negra e a insuficiência das políticas estatais vigentes para a efetiva superação da lesividade sistêmica verificada.

20. Destarte, à luz dos debates levados a efeito ao longo do julgamento desta ADPF, o Tribunal, por unanimidade, reconhece a existência de racismo estrutural no Brasil e a existência de graves violações a preceitos fundamentais.

Providências concretas

21. O exame das providências postuladas pelos partidos requerentes revela a amplitude das pretensões deduzidas com o objetivo de superar as graves violações a preceitos fundamentais.

22. Deveras, os pedidos abrangem desde providências classicamente observadas em processos estruturais (tal como a elaboração de Plano de enfrentamento ao racismo), como também pleitos de ordem exclusivamente normativa e pretensões marcadamente específicas, que escapam do caráter abstrato da presente ação.

23. Isto não impede, contudo, que esta Suprema Corte determine medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à superação das desigualdades raciais, haja vista se tratar de processo de natureza estrutural que evidencia aspectos deficitários, passíveis de adequação nesta sede processual.

24. O contexto ora descrito corrobora a adoção de uma postura judicial que incentive o diálogo interinstitucional, sem que isso implique a inação desta Corte diante do grave problema das desigualdades raciais históricas, impondo-se a determinação das medidas cabíveis para o aperfeiçoamento da política pública de enfrentamento ao racismo.

ADPF 973 / DF

Revisão do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) ou, a critério do Governo Federal, a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural

25. O arcabouço jurídico brasileiro conta com importante ferramenta vigente voltada à plena concretização da igualdade racial. Trata-se do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, aprovado pelo Decreto nº 6.872/2009, que densifica, no plano infralegal, o comando constante do art. 49 da Lei 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). O PLANAPIR integra a estrutura governamental para direitos humanos, figurando, pois, como vetor normativo essencial na organização e implementação das medidas destinadas à igualdade racial no país (cf. LEÃO, Ingrid Viana. *A desconfiguração de uma política pública para mulheres no Brasil*. Seminário Internacional Fazendo Gênero - 13th Women's Worlds Congress, Florianópolis, 2017).

26. Em que pese a relevância deste marco normativo, o tempo decorrido desde a sua edição, por si só, já indica a necessidade de sua **atualização**, aprofundando as medidas propostas à luz dos desafios recentes que são observados na sociedade brasileira no que toca ao racismo estrutural. No contexto de estímulo ao diálogo interinstitucional, propõe-se **revisão que permita o aprimorar do marco normativo de enfrentamento ao racismo no Brasil**.

27. A fim de balizar a revisão ora alvitrada, propõe-se, em caráter exemplificativo, as seguintes **medidas de cunho material**:

- a. Providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida;
- b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a como construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros;
- c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades

ADPF 973 / DF

- de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso;
- d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades;
 - e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais;
 - f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
 - g. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial);
 - h. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação - SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes;
 - i. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura – deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados;
 - j. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial;
 - k. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva e Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial).

ADPF 973 / DF

28. No que diz respeito aos **aspectos institucionais e procedimentais**, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes:

- a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber, a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União;
- b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados;
- c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado;
- d. Para cada medida a ser adotada no Plano é 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

ADPF 973 / DF

da política pública. Frisa-se, ainda, a necessidade de se assegurar compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária.

29. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural deverá ser ultimada no prazo de **12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente *decisum***, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário.

30. Por fim, caberá ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outras medidas que julgarem 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, magistrados e integrantes do Ministério Público, bem como dos delegatários de serviços públicos vinculados ao Poder Judiciário, para constante aprimoramento; e
- b. Adotar mecanismos de monitoramento e reavaliação contínuos nas promoções e remoções de magistrados, membros do Ministério Público, 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 das respectivas carreiras.

Dispositivo

31. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que se julga parcialmente procedente para reconhecer a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, com a determinação das providências acima consignadas.

ADPF 973 / DF**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Edson Fachin, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, com determinação das providências que seguem. Ficaram parcialmente vencidos os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin (Presidente) na parte em que reconheciam e declaravam, adicionalmente, a existência de um estado de coisas inconstitucional. As providências são: A revisão, a cargo do Poder Executivo federal, do PLANAPIR (Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial), instituído pelo Decreto nº 6.872/2009, ou, a seu critério, a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural, em caráter autônomo, observadas as seguintes diretrizes: 1. A revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá contemplar, em caráter exemplificativo, as seguintes medidas de cunho material: a. Providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso; d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades; e.

ADPF 973 / DF

Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; g. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial); h. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação - SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; i. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura – deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; j. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; l. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva e Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial); 2. No que diz respeito aos aspectos institucionais e procedimentais, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes: a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber, a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União; b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a

ADPF 973 / DF

representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados; c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado; d. Para cada medida a ser adotada no Plano é 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. Frisasse, ainda, a necessidade de se assegurar compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária; 3. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural deverá ser ultimada no prazo de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente decisum, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário; 4. Por fim, caberá ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, 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

ADPF 973 / DF

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. Tudo nos termos do voto do Ministro Luiz Fux (Relator).

Publique-se.

Brasília, 18 de dezembro de 2025.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente

**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 JOSE GUILHERME DE ARAGAO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: AFONSO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA
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)	: JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	: FILIPE LOPES DA SILVA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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
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
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	: WALBER DE MOURA AGRA
ADV.(A/S)	: LUCAS CAVALCANTE GONDIM
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

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Luiz Fux (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Rede Sustentabilidade – REDE, Partido Verde – PV e Partido Democrático Trabalhista – PDT, postulando o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional, diante das massivas violações de direitos da população negra no país.

Os partidos requerentes narram que a presente medida tem por

ADPF 973 / DF

objeto um conjunto de ações e omissões reiteradas do Estado brasileiro que culminam na violação de preceitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra.

Preliminarmente, defendem sua legitimidade ativa, por possuírem representação no Congresso Nacional. Afirmam ostentarem a condição de legitimados universais à propositura de ações do controle concentrado de constitucionalidade, sustentando sua atuação em razão da provocação pelo movimento negro e movimentos sociais, no âmbito da Coalizão Negra por Direitos.

As agremiações autoras afirmam o cabimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tendo como parâmetro de controle os preceitos fundamentais da igualdade (artigo 5º, *caput*, da CF), da vida (artigo 5º, *caput*, da CF), da segurança (artigo 5º, *caput*, da CF), da saúde (artigo 6º, *caput*, da CF) e da alimentação (artigo 6º, *caput*, da CF), bem como a proteção do Estado Democrático de Direito. Fundamentam a subsidiariedade da presente medida em razão da inexistência de qualquer outro remédio processual capaz de sanar as lesões aos preceitos fundamentais apontados como violados.

No mérito, descrevem a configuração de verdadeiro problema estrutural evidenciado pelo aumento da mortalidade de pessoas negras, em razão da violação institucional sofrida e da desconstrução de políticas públicas de redistribuição de renda em seu favor, o que caracterizaria um estado de coisas inconstitucional.

Os partidos autores contextualizam a atual situação de violação de direitos da população negra, narrando o histórico de racismo enraizado na sociedade brasileira e na América Latina, ilustrando este esforço histórico com nomes que, na experiência nacional, representam a luta contra o racismo e a resistência em defesa da sobrevivência da população

ADPF 973 / DF

negra.

Expõem o que consideram violações generalizadas de direitos fundamentais decorrentes das ações e omissões do Poder Público quanto à qualidade de vida da população negra brasileira, do que decorreria desigualdades no acesso a direitos. Neste particular, a petição inicial classifica as violações alegadas à luz dos preceitos fundamentais tidos por violados, isto é, direito à vida, direito à saúde, direito à alimentação digna e segurança pública, além de formular outras considerações sobre a desigualdade racial.

São registrados, ainda, números comparativos de taxas de homicídio entre negros e não negros, citando o aumento da letalidade policial contra a população negra. Sustentam as agremiações autoras, assim, haver *“autorização implícita para uso exacerbado e desproporcional da força policial dentro dessas comunidades”*.

Quanto ao direito à saúde, os partidos requerentes colacionam dados que demonstram a maior suscetibilidade de mulheres e crianças negras, respectivamente, à violência obstétrica e às doenças relacionadas à pobreza. Ressaltam que, durante a pandemia causada pela Covid-19, houve uma taxa de aumento de mortalidade 57% maior da população negra em comparação às pessoas brancas, o que apontaria para a falta de estrutura do sistema de saúde. Os dados colacionados indicariam, segundo afirmam os autores, a ocorrência de desigualdades, vulnerabilidade e distinção racial do acesso à saúde.

No que toca à violação ao direito à alimentação digna, sustentam os partidos requerentes a existência de maior insegurança alimentar entre a população negra, o que teria relação com a pobreza que acomete essa parte da população em grau mais elevado.

ADPF 973 / DF

Os requerentes apontam o Brasil como um dos países com maior desigualdade do mundo, sendo que a desigualdade racial induziria um processo de marginalização social da população negra, legado da escravidão e do racismo. Relacionam, nesse sentido, os impactos desproporcionais da desigualdade racial no acesso à saúde pública e à segurança alimentar, bem como na política de segurança pública e justiça criminal.

Afirmam que os impactos da desigualdade racial no acesso à saúde decorrem de um processo de precarização da saúde pública e cortes de investimentos na área que acabam por refletir diretamente na população negra, que concentra a maior parcela populacional de utilização do SUS. Registram os autores, ainda, que os dados do Ministério da Saúde revelam discrepância no acesso aos serviços de saúde entre negros e brancos.

Quanto os impactos da desigualdade racial no acesso à segurança alimentar, colacionam levantamento que aponta que *“dos 13,9% da população que vive em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, 10,5% são de famílias referenciadas como pretas ou pardas”*.

Os partidos autores discorrem, ademais, sobre os impactos da desigualdade racial na política de segurança pública e justiça criminal, reforçando o aumento da letalidade imputada ao aparato policial em face da população negra. São mencionadas operações policiais que culminaram na morte de pessoas negras. Apontam, ainda, a existência de estigmatização e criminalização da juventude negra, com o aumento da proporção de pessoas negras no sistema carcerário.

Embasados nessas premissas, sustentam os partidos requerentes a tese do estado de coisas inconstitucional a partir de ações e omissões do Poder Público quanto à tutela dos direitos garantidos

ADPF 973 / DF

constitucionalmente à população negra, sendo que *“a situação de exposição a violência institucional e estrutural que a população negra se depara no país coloca em risco cotidianamente sua saúde física e mental e não garante o direito à vida, não é compatível com um pleno Estado Democrático de Direito”*. Citam ações do Estado que limitam investimentos em despesas primárias, o que leva à precarização da saúde pública e ao aumento da insegurança alimentar da população negra, que conta com programas de distribuição de renda para combatê-la. Apontam omissão do Poder Público quanto à segurança pública, esvaziando as políticas públicas e os comandos judiciais que garantem a vida da população negra, tais quais as decisões desta Suprema Corte proferidas na ADPF 635 e na ADPF 186.

Pugnam, por fim, pela adoção de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade racial no país e à promoção de medidas efetivas para mitigar as violações dos direitos à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra.

Ante a alegação de que preenchidos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requerem a concessão de medida cautelar, com a adoção das seguintes providências:

“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

ADPF 973 / DF

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

ADPF 973 / DF

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 ¼ 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

ADPF 973 / DF

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.”

No mérito, requerem os postulantes, *in verbis*:

“2. Seja reconhecido por esta Corte um estado de 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.

3. 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 considerados os pontos centrais já estabelecidos no âmbito do pedido liminar.”

Prestadas informações pelo Presidente da República, que apontou, preliminarmente, o descabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental por ausência de indicação concreta de ato do Poder Público e ausência de caracterização do princípio da subsidiariedade. No

ADPF 973 / DF

mérito, a Presidência da República relacionou as medidas já adotadas pela União. As informações foram sintetizadas na seguinte ementa, *in verbis*:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS DE ESTADO EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL. PRELIMINARMENTE: NÃO CABIMENTO DE ADPF. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO PRECISA DE ATO DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO: PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA UNIÃO. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO” (doc. 40)

A Advocacia-Geral da União apresentou inicialmente, em 22 de junho de 2022, manifestação pelo não conhecimento da ação e pela improcedência do pedido, conforme a seguinte ementa, *in verbis*:

“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. Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Insustentação 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

ADPF 973 / DF

crescentes em favor da redução das assimetrias raciais historicamente implementadas. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.”(doc. 48)

Posteriormente, na data de 21 de novembro de 2023, o atual Advogado-Geral da União fez aportar aos autos nova manifestação do órgão, desta vez reconhecendo “*a violação contínua e sistemática de direitos fundamentais da população negra ao longo de toda a história do Brasil*”. A AGU apresentou o rol de medidas tomadas pela Administração Pública Federal no enfrentamento do racismo, descrevendo as ações e programas elaborados e executados pelo Governo Federal, a partir de 2023, por seus diversos Ministérios.

Por fim, a manifestação mais recente da AGU consignou a disposição do Poder Público federal de “*elaborar, em prazo razoável a ser definido por esse Excelso Pretório, um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, a ser apresentado nos autos da presente ADPF*”, se assim entender conveniente este Tribunal.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, opinou pelo não conhecimento da ação, em parecer assim ementado, *in verbis*:

“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

ADPF 973 / DF

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.*” (Doc. 52)

Em decisão proferida em 1º/07/2022, a Ministra Rosa Weber, então relatora, indeferiu o pedido de *amicus curiae* do Sr. Fábio de Oliveira Ribeiro e deferiu o ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, da EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (doc. 51).

Em 06/11/2023, proferi decisão de indeferimento do pedido formulado pelo Movimento Independente de Mães de Maio e deferimento dos pedidos de ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, formulados pela CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, pela Conectas Direitos Humanos e pela Clínica UERJ Direitos – Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em decisão proferida em 16/11/2022, verificando não concorrer os requisitos da representatividade adequada ou especialidade, indeferi os pedidos de ingresso no feito na condição de *amicus curiae* formulados pelas seguintes entidades: Criola, Instituto de Defesa da População Negra – IDPN, Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas – RENFA, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as – ABPN, Aqualtune Lab e Laboratório de Políticas Públicas e Internet - LAPIN e Defensoria Pública do Estado do Paraná. Na mesma decisão, por reputar preenchidos os mesmos requisitos, admiti o ingresso como

ADPF 973 / DF

amici curiae do Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), da Clínica de Direitos Humanos e do Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo da América Latina, ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD).

Em 21/11/2023 proferi decisão deferindo o ingresso, como *amici curiae*, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto Referência Negra Peregrum (“Instituto Peregrum”) e da Defensoria Pública da União. Na mesma oportunidade, por reputar ausentes os requisitos desta intervenção, indeferi os pleitos de habilitação como *amicus curiae* formulados pelo Instituto Alana, pelo Comitê de Prevenção e Combate à Violência da Assembleia Legislativa do Ceará (CPCV) e pelo Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros (FONATRANS). Ainda na mesma ocasião, reconsiderando decisão anterior, ante a representatividade adequada das entidades postulantes, deferi os pleitos de ingresso como *amicus curiae* deduzidos pelo Instituto de Defesa da População Negra — IDPN, pela entidade Criola, pela Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas — RENFA, pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares — GAJOP e pela Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as — ABPN.

Por fim, na sessão plenária de 22/11/2023, após a leitura do relatório, foram realizadas as sustentações orais dos *amici curiae* habilitados.

É o relatório.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : AFONSO HENRIQUES MAIMONI (26821/DF, 2772/A/MT, 67793/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)

ADV.(A/S) : MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA (132315/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : LIA MARIA MANSO SIQUEIRA (130622/MG)

ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)

ADV.(A/S) : MAIRA SANTANA VIDA (33243/BA)

ADV.(A/S) : THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY (352366/SP)

ADV.(A/S) : ALLYNE ANDRADE E SILVA (69283/PR, 340923/SP)

ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)

ADV.(A/S) : FILIPE LOPES DA SILVA (185640/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP)

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

ADV.(A/S) : CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA (59109/DF)

ADV.(A/S) : JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS (67219/DF)

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : VERA LUCIA DA MOTTA (59837/SP)

ADV.(A/S) : MARIA MARTA DE OLIVEIRA (58880/SP)

ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR (68637/DF)
ADV.(A/S) : CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO (384361/SP)
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S) : WALBER DE MOURA AGRA (76531/DF, 00757/PE)
ADV.(A/S) : ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (37719/PE)
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
(054288/RJ)
ADV.(A/S) : VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA (215497/RJ)
AM. CURIAE. : CONAQ ; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS
COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
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 (186442/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO
THOMAZ BASTOS (IDDD)
ADV.(A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
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 (62848/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ; CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
(ABJD)
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,
234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -
CFOAB
ADV.(A/S) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA (372470/SP) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM
ADV.(A/S) : VIVIANE BALBUGLIO (396553/SP)
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 (175288/RJ) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CRIOLA
ADV.(A/S) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS (458545/SP) E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPROIBICIONISTAS - RENFA

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO (47558/PE)

AM. CURIAE. : GABINETE ASSESSORIA JURIDICA AS ORGANIZACOES POPULARES

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN

ADV.(A/S) : AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA (357070/SP)

ADV.(A/S) : AMANDA SCALISSE SILVA (408537/SP)

ADV.(A/S) : AMANDA VITORINA DOS SANTOS (463158/SP)

ADV.(A/S) : BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA (490996/SP)

ADV.(A/S) : ELAINE GOMES DOS SANTOS (223973/RJ)

ADV.(A/S) : THIAGO GOMES VIANA (10642/MA)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, a Dra. Ágatha Regina Abreu de Miranda; pelos requerentes Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - Pcdob, Rede Sustentabilidade - REDE e Partido Democrático Trabalhista - PDT, a Dra. Maria Clara D'Ávila Almeida; pelo requerente Partido Verde - PV, o Dr. Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior; pela Advocacia-Geral da União, as Dras. Claudia Aparecida de Souza Trindade e Alessandra Lopes da Silva Pereira, Advogadas da União; pelo *amicus curiae* Clínica UERJ Direitos - Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Instituto de Referência Negra Peregrum, a Dra. Viviane Balbuglio; pelo *amicus curiae* Criola, as Dras. Amanda Laysi Pimentel dos Santos e Thula Rafaela de Oliveira Pires; pelo *amicus curiae* Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA, a Dra. Priscilla dos Santos Rocha; pelo *amicus curiae* CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a Dra. Vercilene Francisco Dias; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), a Dra. Priscila Pamela Cesario dos Santos; pelo *amicus curiae* EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, o Dr. Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.11.2023.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e

Cristiano Zanin.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin.

Procuradora-Geral da República em exercício, Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : AFONSO HENRIQUES MAIMONI (26821/DF, 2772/A/MT, 67793/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)

ADV.(A/S) : MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA (132315/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : LIA MARIA MANSO SIQUEIRA (130622/MG)

ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)

ADV.(A/S) : MAIRA SANTANA VIDA (33243/BA)

ADV.(A/S) : THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY (352366/SP)

ADV.(A/S) : ALLYNE ANDRADE E SILVA (69283/PR, 340923/SP)

ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)

ADV.(A/S) : FILIPE LOPES DA SILVA (185640/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP)

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORREA (53078/DF)

ADV.(A/S) : CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA (59109/DF)

ADV.(A/S) : JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS (67219/DF)

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : VERA LUCIA DA MOTTA (59837/SP)

ADV.(A/S) : MARIA MARTA DE OLIVEIRA (58880/SP)

ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR (68637/DF)
ADV.(A/S) : CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO (384361/SP)
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S) : WALBER DE MOURA AGRA (76531/DF, 00757/PE)
ADV.(A/S) : ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (37719/PE)
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
(054288/RJ)
ADV.(A/S) : VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA (215497/RJ)
AM. CURIAE. : CONAQ ; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS
COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
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 (186442/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO
THOMAZ BASTOS (IDDD)
ADV.(A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
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 (62848/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ; CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
(ABJD)
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,
234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -
CFOAB
ADV.(A/S) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA (372470/SP) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM
ADV.(A/S) : VIVIANE BALBUGLIO (396553/SP)
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 (175288/RJ) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CRIOLA
ADV.(A/S) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS (458545/SP) E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPROIBICIONISTAS - RENFA

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO (47558/PE)

AM. CURIAE. : GABINETE ASSESSORIA JURIDICA AS ORGANIZACOES POPULARES

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN

ADV.(A/S) : AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA (357070/SP)

ADV.(A/S) : AMANDA SCALISSE SILVA (408537/SP)

ADV.(A/S) : AMANDA VITORINA DOS SANTOS (463158/SP)

ADV.(A/S) : BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA (490996/SP)

ADV.(A/S) : ELAINE GOMES DOS SANTOS (223973/RJ)

ADV.(A/S) : THIAGO GOMES VIANA (10642/MA)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, a Dra. Ágatha Regina Abreu de Miranda; pelos requerentes Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - Pcdob, Rede Sustentabilidade - REDE e Partido Democrático Trabalhista - PDT, a Dra. Maria Clara D'Ávila Almeida; pelo requerente Partido Verde - PV, o Dr. Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior; pela Advocacia-Geral da União, as Dras. Claudia Aparecida de Souza Trindade e Alessandra Lopes da Silva Pereira, Advogadas da União; pelo *amicus curiae* Clínica UERJ Direitos - Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Instituto de Referência Negra Peregrum, a Dra. Viviane Balbuglio; pelo *amicus curiae* Criola, as Dras. Amanda Laysi Pimentel dos Santos e Thula Rafaela de Oliveira Pires; pelo *amicus curiae* Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA, a Dra. Priscilla dos Santos Rocha; pelo *amicus curiae* CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a Dra. Vercilene Francisco Dias; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), a Dra. Priscila Pamela Cesario dos Santos; pelo *amicus curiae* EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, o Dr. Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.11.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Clínica de Direitos Humanos e Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo da América Latina - PEABIRU - ambos do

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), a Dra. Fernanda Lima da Silva; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD, o Dr. Cleucio Santos Nunes; pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, a Dra. Sílvia Virgínia Silva de Souza; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, a Dra. Charlene da Silva Borges, Defensora Pública Federal; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz Costa; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.11.2023.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Procuradora-Geral da República em exercício, Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

26/11/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)

:THIAGO GOMES VIANA

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Boa tarde, Senhor Presidente! Gostaria de saudar Vossa Excelência, saudar Sua Excelência o Procurador-Geral da República, saudar o nosso Decano, que está por videoconferência, saudar a nossa Decana, a Ministra Cármen Lúcia, e, na pessoa dos nossos Decanos, saudar todos os Colegas que aqui se encontram presentes.

Senhor Presidente, conforme Vossa Excelência já destacou, esse é um tema extremamente sensível, na medida em que não só os partidos, mas vários *amici curiae*, ofereceram essa arguição de descumprimento do preceito fundamental, enumerando vários conjuntos de omissões reiteradas do Estado brasileiro, que culminam na violação de preceitos fundamentais como o direito à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra, que é a expressão utilizada pelo Estatuto Racial.

Vossa Excelência já mencionou que foi aqui feito o relatório e também inúmeras sustentações, valiosíssimas sustentações orais. De sorte que eu peço para pular toda essa parte do voto, porque é densa. Mas não sem antes, Senhor Presidente, esclarecer que eu tenho uma profunda afinidade com esse tema. Há dois decênios, juntamente com Abdias Nascimento e o Frei Davi, nós percorremos o Brasil para esclarecer da necessidade de ações afirmativas em relação à população negra, sem prejuízo, evidentemente, não só das cotas universitárias, mas de uma política geral. Na época, foi centrada a questão na política das cotas. E eu até tive uma responsabilidade muito grande da inclusão das cotas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, onde eu sou professor catedrático, e a ideia, no início, não foi bem recebida.

Eu confesso a Vossa Excelência que, naquela oportunidade, eu já dizia que não adianta só criar as cotas, tem que criar, *a latere*, um programa de suplementação das carências originárias do ensino

ADPF 973 / DF

secundário. Entretanto, de uma forma ou de outra, bem ou mal, mal ou bem, hoje temos as cotas e temos um acesso maior à educação.

Presidente, no meu voto, para chegar às minhas conclusões, eu faço uma digressão sobre essa questão do racismo até que nós cheguemos nos tempos atuais e possamos concluir se, efetivamente, nós estamos diante de um racismo estrutural ou diante de uma realidade que não se pode desconhecer.

Eu vou pedir vênica, o voto é denso, mas, de qualquer maneira, eu digo que não há uma estrutura voltada contra a população negra, mas isso não significa dizer que não haja omissão em relação a esse grupo majoritário da sociedade brasileira. No mínimo, metade da população brasileira é negra, e não se constrói um país sozinho.

Então, pedindo vênica para poder me estender no voto, Senhor Presidente, cumprimentando também os advogados que já se pronunciaram da tribuna, aqui presentes, bem como as pessoas das entidades dos *amici curiae*, gostaria de iniciar fazendo uma justificativa de tudo quanto vou expor.

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)	: 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 CORREA
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
ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA
REQTE.(S)	: PARTIDO VERDE

ADPF 973 / DF

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)	: MARIA MARTA DE OLIVEIRA
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

ADPF 973 / DF

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.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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)	: 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**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Excelentíssimo Senhor Presidente, Senhores Ministros.

O presente julgamento significa o reencontro do país com a sua própria história. Um reexame profundo do projeto de sociedade forjado por gerações anteriores é necessário para que entendamos o cenário do presente e construamos o Brasil do futuro. Aprender com os erros, identificar as mudanças de rota necessárias e edificar um novo amanhã, aquele sonhado pelo constituinte há quase quatro décadas, são tarefas imprescindíveis para promover os preceitos fundamentais encartados na nossa Lei Maior. Os influxos de diferentes agentes sociais ao longo deste processo permitem à Corte vislumbrar, em cooperação harmoniosa com os demais Poderes, um caminho de progresso para todos, vencendo um ciclo aparentemente inesgotável de perpetuação da pobreza que nos condena a um desequilíbrio social secular.

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental traz à apreciação deste Supremo Tribunal Federal fatos e fundamentos da mais sensível relevância social, política e jurídica. Como relatado, aponta-se a existência de um ambiente de reiteradas omissões dos poderes públicos prejudiciais às camadas mais carentes do nosso país, que se traduzem em massivas violações de direitos da população negra. Para entender o contexto em que isso se apresenta, tecerei inicialmente considerações sobre as raízes históricas da desigualdade no Brasil, sem a pretensão de esgotar o tema e com o único objetivo de iluminar a compreensão das medidas necessárias para efetivar os preceitos fundamentais aduzidos na exordial. Na sequência, abordarei as peculiaridades de um litígio estrutural, notadamente quando analisado por uma Corte Suprema, e a sua relação com as violações questionadas

ADPF 973 / DF

nos autos. Após, examinarei o caso concreto, apreciando as manifestações havidas nos autos, em especial as da AGU, os pedidos deduzidos e a Nota Técnica elaborada pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos da Presidência desta Corte, propondo, ao final, as providências concretas a propósito das provocações veiculadas nos autos.

I. INTRODUÇÃO: DESIGUALDADES RACIAIS HISTÓRICAS E A SUA RELAÇÃO COM A POBREZA ESTRUTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Em 13 de maio de 1888, a Lei Áurea foi assinada pela princesa imperial Isabel, dando fim ao pesadelo da escravidão no Brasil e libertando cerca de 700 mil pessoas. A esse passo tão importante em nossa história, naturalmente, teriam de seguir-se outros capazes de garantir uma adequada proteção social aos recém-libertos, de maneira que pudessem enfim colher diretamente os frutos do seu árduo trabalho em prol da nação. Ciente disso, o governo imperial planejou reformas sociais que teriam sido indispensáveis para superar adequadamente essa página nefasta na trajetória brasileira. Documentos históricos disponibilizados pela Fundação Cultural Palmares, incluindo cartas redigidas pela Princesa Isabel, indicam que havia um projeto de indenização e apoio aos libertos, financiado por recursos doados por abolicionistas e banqueiros aliados à Coroa. Assim, por exemplo, ex-escravos receberiam terras para trabalhar, além de meios de subsistência digna.

Todavia, esses planos foram frustrados. Cinco dias antes da data em que o Parlamento imperial retomaria os trabalhos (20 de novembro de 1889) para discutir essas reformas, a Monarquia foi derrubada por um levante liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca e apoiado por elites econômicas insatisfeitas com a abolição sem indenização aos escravistas. O que se seguiu na República Velha, controlada pelas oligarquias

ADPF 973 / DF

agrárias, foi a absoluta inexistência de políticas públicas destinadas à integração social das pessoas libertas, dando origem a um ciclo de marginalização que deixa cicatrizes até os dias atuais.

Assim, a abolição representou uma liberdade formal não acompanhada de políticas de integração social, deixando a população negra em situação de total vulnerabilidade econômica. Muitos dos libertos, sem capacitação educacional, sem terras e sem indenização, tornaram-se trabalhadores rurais sob condições precárias, enquanto outros migraram para os centros urbanos emergentes, onde acabaram confinados a ocupações de baixa remuneração e em moradias insalubres. Esse fosso socioeconômico instaurou uma dinâmica de desigualdade persistente, mantida ou até mesmo intensificada por atos e omissões dos poderes públicos nas décadas seguintes. Durante a Era Vargas (1930–1945), *v. g.*, malgrado a instituição de legislação trabalhista e previdenciária, esses institutos beneficiaram principalmente os trabalhadores urbanos formais – num país ainda majoritariamente rural, os estratos mais humildes da população seguiam na informalidade ou na economia agrícola de subsistência. Esses estratos, não por mera coincidência, eram e ainda são formados majoritariamente pela comunidade negra. Segundo dados de 2022 do IBGE, pretos e pardos são 56% da população total do país, mas compõem cerca de 73% dos brasileiros em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Esse padrão se repete em diversas esferas de atuação do Estado brasileiro. No âmbito da educação, os resultados das avaliações no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e no *Programme for International Student Assessment* (Pisa) demonstram que os estudantes brasileiros de escolas privadas alcançam persistentemente desempenho superior aos de escolas públicas. Segundo especialistas, a causa dessa disparidade pode estar associada à menor eficiência do sistema público de educação ou às condições socioeconômicas das famílias dos estudantes

ADPF 973 / DF

do setor privado. Num e noutro caso, é imperioso concluir que a qualidade da educação destinada às crianças e jovens das famílias mais humildes não é capaz de garantir-lhes um futuro mais próspero, frustrando a necessária mobilidade social. Nessa dinâmica, por consequência, a população negra resta desfavorecida.

No que tange ao saneamento básico, dados do IBGE de 2022 apontam que 49 milhões de brasileiros vivem em lares sem descarte adequado de esgoto, 68,6% dos quais são pretos e pardos. A proporção não deve estranhar já que, como anteriormente mencionado, pretos e pardos são 73% dos brasileiros em situação de pobreza ou extrema pobreza. É dizer, a incapacidade dos poderes públicos de garantirem o acesso à água tratada e ao esgoto para os mais necessitados afeta com maior intensidade a população negra, como infeliz herança das opções políticas de elites escravocratas na virada do século XIX para o século XX. Espera-se que esse triste cenário possa ser revertido pelos efeitos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/2020), declarado constitucional por esta Corte no julgamento das ADIs 6492, 6356, 6583 e 6882, de minha relatoria. O objetivo da recente legislação é a universalização desses serviços essenciais e a consecutória redução das desigualdades sociais, ainda que com um injustificável atraso de quase um século e meio.

Em relação ao drama da segurança pública, sabe-se que a violência aflige em maior grau as localidades onde há menor presença do aparato estatal, dando azo ao surgimento e proliferação da criminalidade organizada. Nessas localidades, geralmente mais humildes, os moradores são duplamente penalizados: de um lado, pelas atrocidades cometidas diuturnamente por criminosos; de outro, pelos confrontos entre esses delinquentes e as autoridades policiais, que lastimavelmente deixam vítimas fatais na sociedade civil. Esse cenário causa danos à vida e à integridade física principalmente dos brasileiros em condições de

ADPF 973 / DF

pobreza, os quais, por sua vez, são em sua maioria pretos e pardos.

Relativamente ao acesso à moradia, são relevantes as conclusões do Professor de Economia da Universidade de Harvard Edward L. Glaeser, em sua paradigmática obra “O Triunfo da Cidade” (*“The Triumph of the City”*, Penguin Books, 2012), no sentido de que legislações urbanísticas desproporcionais são responsáveis pelo encarecimento de moradia nos centros urbanos, por limitarem indevidamente a construção vertical e a densificação. Além disso, segundo o autor, o investimento insuficiente em transporte público e em habitações acessíveis com a devida infraestrutura contribuem para a desordem urbana e a marginalização das comunidades carentes. Essas lições, aplicáveis à realidade brasileira, evidenciam que os erros e omissões de políticas públicas habitacionais e urbanísticas ao longo da história prejudicaram diretamente a população economicamente desfavorecida – composta majoritariamente, repita-se, por pretos e pardos.

A essa altura, não é preciso abordar outras áreas de atuação do Estado brasileiro para compreender que a estrutura moldada historicamente no início da República, insensível às consequências já então acumuladas de 300 anos de escravidão, representou um racismo histórico cujas marcas persistem na sociedade atual. As gerações pós-abolição ficaram, então, presas em um ciclo de pobreza derivado da persistente incapacidade estatal de promover condições propícias à ascensão social dos menos favorecidos.

O constituinte de 1988 trouxe a esperança de um novo dia, elencando generoso catálogo de providências materiais a cargo do poder público, denominadas como direitos sociais. Ao tempo em que a Carta se encaminha para o epílogo da sua quarta década de vigência, é importante refletir se esses direitos sociais efetivamente alcançaram o seu objetivo de promover a necessária ascensão social das classes desfavorecidas,

ADPF 973 / DF

eliminando assim os males gerados pelas injustiças impostas à população negra séculos atrás. Infelizmente, o texto constituinte ficou aquém da realidade almejada, transmutando-se em um mero repositório de promessas insinceras. Como demonstram estudos empíricos sobre o tema, esse panorama não é exclusivo do Brasil, pois países com constituições extensas e pródigas na enumeração de direitos sociais tendem a apresentar índices modestos de desenvolvimento social (BODART, Bruno; YEUNG, Luciana L. *“A constitucionalização dos direitos sociais: uma análise econômica”*. In: FUX, Luiz *et al* (orgs.). *A Constituição da República segundo ministros, juízes auxiliares e assessores do STF*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 113-138).

De qualquer sorte, enquanto guardião da Constituição, esta Corte tem o dever de identificar violações concretas e sistemáticas aos seus preceitos fundamentais, decorrentes de omissões do poder público. Mais que isso, incumbe-lhe promover a devida correção por meio de um processo estrutural, adequado à solução de litígios socialmente complexos e multifacetados.

II. PREMISSAS TEÓRICAS**1. PROCESSO ESTRUTURAL**

O exame dos pedidos e da causa de pedir da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, **revelam que este tribunal é chamado a analisar um litígio verdadeiramente estrutural, assim compreendido aquele cuja solução demanda mudanças na estrutura de instituições que ensejam danos de ordem coletiva**. Com efeito, segundo o estudo conceitual de Edilson Vitorelli,

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza

ADPF 973 / DF

pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro. [...]

Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. (VITORELI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, Vol. 284, out. 2018, p. 06-07)

É sob este marco teórico que cabe situar o problema do racismo no Brasil, uma vez que a superação das graves violações de direitos humanos (i) perpassa a atuação isolada desta Suprema Corte e (ii) reclama mudanças nas estruturas burocráticas das instituições públicas, e não meramente a proclamação de direitos que, por si mesma, não mudará a triste realidade nacional.

Nessa perspectiva, importa examinar brevemente o histórico de litígios estruturais envolvendo o racismo de sorte a bem apreciar, *in casu*, os pressupostos caracterizadores das ofensas a preceitos fundamentais, cuja declaração consiste no pressuposto lógico dos pedidos veiculados na inicial.

Parece-me oportuno consignar, inicialmente, que a própria ideia de litígio estrutural deita suas raízes em decisões judiciais emanadas da Suprema Corte norte-americana envolvendo casos marcados pela

ADPF 973 / DF

discriminação racial naquele país.

Lembro, desde logo, a decisão da Suprema Corte americana em *Dred Scott v. Sandford*, em 1857 – “seguramente o caso mais infame do direito constitucional americano” (PERRY, Michael J. The Fourteenth Amendment, Same-Sex Unions, and the Supreme Court. *Loyola University Chicago Law Journal*, n. 38, p. 226, 2006-2007), reputado ainda como sendo talvez o caso mais desastroso da história da Corte Suprema daquele país (PRITCHETT, C. Herman. The Supreme Court Today: Constitutional Interpretation and Judicial Self-Restraint. *South Dakota Law Review*, vol. 3, p. 56, 1958).

Como observa o professor da Universidade de Harvard Cass Sunstein, persuadida a “resolver, em definitivo, a grande crise política e moral que a escravidão criou para os Estados Unidos da América”, a Suprema Corte proclamou a odiosa conclusão no sentido de que o autor da demanda, Dred Scott, sendo um escravo negro, não ostentava a condição de cidadão – não detendo, assim, direitos em face de autoridades federais ou estaduais (SUNSTEIN, Cass R. *Dred Scott v. Sandford and Its Legacy*. In: GEORGE, Robert P. (editor). *Great Cases in Constitutional Law*. New Jersey: Princeton University Press, 2000, p. 74).

A literatura especializada aponta as consequências políticas e sociais desta infame decisão, reconhecendo neste julgado uma das principais causas da Guerra de Secessão que se deflagrou pouco tempo depois nos Estados Unidos (WOLFE, Christopher. *The Rise of Modern Judicial Review: from constitutional interpretation to judge-made law*. Revised edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1994, p. 114). E, não obstante a ulterior aprovação da Décima Terceira (em 1865) e da Décima Quarta (em 1868) Emendas à Constituição norte-americana, dispondo, respectivamente, sobre a abolição da escravatura e sobre a exigibilidade da cláusula da *equal protection* em face das autoridades estaduais, o tratamento discriminatório perdurou como política estatal, a teor das

ADPF 973 / DF

medidas de segregação observadas em contratos, transportes e, especialmente, em escolas públicas.

Tanto é assim, que, em 1896, no julgamento de *Plessy v. Ferguson*, a Suprema Corte norte-americana incorporou como prática judicialmente chancelada a separação de crianças negras em estabelecimentos oficiais de educação, sistematizando a doutrina do *separated but equal*. Segundo essa compreensão, a cláusula da igual proteção sob as leis, instituída pela Décima Quarta Emenda, não exigiria dos agentes estatais a promoção de educação conjugada de crianças negras e brancas. Tal orientação autorizou, em suma, que, pelas cinco décadas seguintes, estados norte-americanos permitissem que crianças negras fossem segregadas em prédios distintos, não obstante o serviço educacional público ofertado a elas fosse formalmente igual àquele prestado às crianças brancas.

O precedente firmado em *Plessy* somente veio a ser superado em 1954 na célebre decisão da Suprema Corte em *Brown v. Board of Education* (347 U.S. 183), que constitui, segundo William Marshall, talvez o mais representativo evento político, social e legal dos Estados Unidos no século XX (Progressive Constitutionalism, Originalism, and the Significance of Landmark Decisions in Evaluating Constitutional Theory. *Ohio State Law Journal*, vol. 72, p. 1.261, 2011).

Sob a insígnia *Brown v. Board of Education* foram julgados cinco casos oriundos de diferentes estados (Kansas, Carolina do Sul, Virginia e Delaware e Distrito de Columbia), todos patrocinados pela NAACP – *National Association for the Advancement of Colored People*, sob a liderança do então advogado Thurgood Marshall, que viria a ser nomeado juiz da Suprema Corte em 1967. Em todas as demandas, crianças negras, representadas por seus pais, buscavam ordem judicial que lhes garantissem a frequência a escolas públicas de suas comunidades em bases não segregacionistas, pleitos esses indeferidos com base na

ADPF 973 / DF

doutrina dos “separados, mas iguais” (“*separated but equal*”), firmada em *Plessy v. Ferguson*.

Em decisão unânime, a Suprema Corte proclamou, em 17 de maio de 1954, que a segregação a que estavam submetidos os recorrentes violava a Décima Quarta Emenda, assinalando, finalmente, que o simples fato de separar crianças em locais distintos enseja um sentimento de inferioridade. Assim, o precedente firmado em *Plessy v. Ferguson*, em especial a odiosa teoria “separados, mas iguais”, restou expressamente superado.

A decisão tomada em *Brown v. Board of Education* é considerada um marco na definição teórica dos litígios estruturais porque proferida em um contexto de notório bloqueio institucional e porque “transformar o sistema público dual de ensino segregado em um sistema unitário e inclusivo exigia reforma complexa que demandava remédios estruturais diferenciados das típicas soluções conhecidas pelo dispute resolution” (FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. *Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, São Paulo, v. 34, n. 158, jul./dez. 2023, p. 186).

De fato, para além da superação do precedente judicial, o objetivo de *Brown* era efetivamente superar, do ponto de vista fático, as condições que perpetuavam a doutrina do “separados, mas iguais”. E este era um desafio da mais alta complexidade política, social e jurídica, o que justificou a adoção de medidas tipicamente estruturais pela Suprema Corte. Com efeito, antevendo uma variada gama de resistências – que, ao final, se concretizaram – a Corte considerou, em sua decisão, a necessidade de adoção de medidas de supervisão que ultrapassassem o mero pronunciamento judicial acerca da ilegitimidade da segregação racial em escolas públicas.

ADPF 973 / DF

Como bem observam José Carlos Francisco e Gianfranco Faggin,

Uma única decisão da SCOTUS é uma referência poderosa mas nem sempre suficiente para solucionar décadas ou séculos de discriminação e de preconceitos, especialmente se a visão inconstitucional está arraigada nas próprias instituições públicas. O caso Brown vs. Board of Education dependeu de reorganização das instituições envolvidas para evitar a continuidade das violações a direitos civis, o que foi enfrentado por diversos outros casos judiciais posteriores buscando medidas reestruturantes (em especial entre 1954 e 1962). (FRANCISCO, José Carlos; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Brown vs. Board of Education of Topeka e sua influência no processo estrutural brasileiro: utilização restrita e estratégica. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, São Paulo, v. 34, n. 158, jul./dez. 2023, p. 186)

Assim é que optou a Suprema Corte por divisar duas fases para a implementação do quanto decidido em *Brown*. Na primeira fase, determinou que, no prazo de 1 (um) ano, a Corte se reuniria novamente para monitorar o cumprimento de suas determinações – até porque a noção de *separate but equal* implicava rígida segregação nas escolas, alcançando desde o transporte escolar, como também os espaços físicos de prédios, salas, banheiros *etc.* Na segunda fase, mediante decisão proferida no ano de 1955, a Suprema Corte americana determinou, de forma cogente, a eliminação da segregação racial nos distritos escolares o quanto antes. Para tanto, incumbiu os conselhos escolares da criação de mecanismos que atingissem esse objetivo, sob a supervisão do Poder Judiciário federal (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional*. Curitiba, Juruá, 2019, p. 36).

ADPF 973 / DF

Como observa Eduardo Sousa Dantas, em monografia dedicada aos litígios estruturais, o objetivo da Suprema Corte ao cindir suas decisões no caso *Brown*, era estabelecer uma mudança social paulatina e efetivada com o respeito às competências dos demais Poderes justamente para angariar o necessário apoio político para que a segregação racial nas escolas fosse ao fim extirpada de forma efetiva (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional*. Curitiba, Juruá, 2019, p. 36-38).

O contexto histórico que procurei brevemente descrever acima indica que a origem da noção de processo estrutural está intimamente ligada à luta contra a discriminação racial que se travou no seio da sociedade norte-americana na primeira metade do século XX e que ainda não se findou. Anoto, neste particular, os recentes e lamentáveis casos de violência policial contra a população negra que mobilizaram aquele país, tais como as mortes de George Floyd, Breonna Taylor, Rayshard Brooks, Jacob Blake e Tyre Nichols.

Penso que o exame, ainda que sumário, deste particular cenário seja útil à compreensão do papel que Supremas Cortes devem desempenhar em litígios estruturais em geral e, em particular, às providências sugeridas no corpo deste voto para o aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento às desigualdades raciais no Brasil.

Diante deste contexto, importa recordar os requisitos conformadores do chamado estado de coisas inconstitucional, cuja declaração consiste no pedido principal da presente ação. É o que se aprecia no item a seguir.

2. OMISSÕES CONCRETAS DO PODER PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E O RACISMO ESTRUTURAL

ADPF 973 / DF

Esta Suprema Corte, nos últimos anos, tem sido instada a examinar a noção de estado de coisas inconstitucional e, a partir da apreciação de falhas em relevantes políticas públicas brasileiras, tem desenvolvido a sua jurisprudência sobre o tema, forjando critérios para o reconhecimento dessa figura em sede de arguições de descumprimento de preceito fundamental.

A primeira manifestação deste Supremo Tribunal Federal reconhecendo o estado de coisas inconstitucional se deu no julgamento da medida cautelar na ADPF 347, que tinha por objeto a violação massiva de direitos no sistema penitenciário brasileiro, e teve seu julgamento encerrado na sessão plenária de 09/09/2015. Por ocasião do julgamento do mérito da ADPF 347, já no ano de 2023, a decisão deste STF restou consubstanciada em acórdão da lavra do eminente Ministro Roberto Barroso, que assim se pronunciou no que diz respeito à caracterização do estado de coisas inconstitucional, *verbis*:

Ementa: DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS PRESOS. ADPF. SISTEMA CARCERÁRIO. VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS. FALHAS ESTRUTURAIS. NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIS E PRISIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.

I. OBJETO DA AÇÃO

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se postula que o STF declare que o sistema prisional brasileiro configura um estado de coisas inconstitucional, ensejador de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, bem como que imponha ao Poder Público a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria da situação carcerária e ao enfrentamento da

ADPF 973 / DF

superlotação de suas instalações.

II. CONDIÇÕES CARCERÁRIAS E COMPETÊNCIA DO STF

2. Há duas ordens de razões para a intervenção do STF na matéria. Em primeiro lugar, compete ao Tribunal zelar pela observância dos direitos fundamentais previstos na Constituição, sobretudo quando se trata de grupo vulnerável, altamente estigmatizado e desprovido de representação política (art. 5º, XLVII, XLVIII e XLIX, CF). Além disso, o descontrole do sistema prisional produz grave impacto sobre a segurança pública, tendo sido responsável pela formação e expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere e afetam a população de modo geral (arts. 1º, 5º e 144, CF).

III. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

3. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas.

4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão.

5. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades

ADPF 973 / DF

institucionais de cada um.

IV. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

6. O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública. (ADPF 347, Relator Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, j. 04.10.2023, DJe 19/12/2023 - grifei)

No âmbito da ADPF 976, este Tribunal referendou medida cautelar deferida pelo relator, reconhecendo haver um estado de coisas inconstitucional no que tange à efetividade das políticas públicas afetas à população em situação de rua. Naquela oportunidade, restou assim ementada a decisão colegiada:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS

ADPF 973 / DF

INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PORMENORIZADO QUE SUBSIDIE A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO E DE MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS MÍNIMOS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ZELADORIAS URBANAS E NOS ABRIGOS DE SUA RESPONSABILIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.” (ADPF 976, MC-Ref. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 22/08/2023, DJe 21/09/2023 – grifei)

Esses dois precedentes – essenciais na conformação da jurisprudência do STF sobre a matéria – revelam, como pressuposto indeclinável para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, a ocorrência de omissão estatal sistêmica no enfrentamento às violações de direitos fundamentais.

Recordo que, mais recentemente, esta Suprema Corte deixou de proclamar a configuração do estado de coisas inconstitucional nas ações propostas questionando falhas no cumprimento dos deveres estatais de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, em demanda que ficou conhecida como “Pauta Verde”.

ADPF 973 / DF

Cuida-se da ADPF 760 e da ADO 54, julgadas em conjunto na assentada de 03/04/2024. Na ocasião, a maioria do plenário aderiu ao voto de Sua Excelência, o eminente Ministro André Mendonça, julgando as ações parcialmente procedentes sem que tenha havido o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, malgrado a imposição de inúmeras medidas à União e aos órgãos federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai, dentre outras), destacando-se a obrigação de formulação e apresentação de um plano de execução efetiva e satisfatória do denominado Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.

Ocorre que, muito antes da incorporação dessa categoria jurídica na doutrina brasileira e na jurisprudência do STF, esta Suprema Corte já reconhecia o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental para sanar atos concretos do Poder Público causadores de graves lesões a preceitos fundamentais.

Registro, *ab initio*, o teor dos dispositivos pertinentes da Lei 9.882/1999, que regula o processo e o julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental:

*Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, **resultante de ato do Poder Público**.*

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

[...]

ADPF 973 / DF

Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[...]

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

[...]

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

Deveras, decorridos menos de dois meses da vigência da Lei 9.882/1999, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal, na assentada realizada em 3 de fevereiro de 2000, teve a oportunidade de apreciar a ADPF nº 1, que impugnava o veto aposto pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro a dispositivo de projeto de lei – inserido por emenda parlamentar – que concedia isenção de IPTU a determinados imóveis urbanos. O veto restou fundamentado na inconstitucionalidade do dispositivo, haja vista a alegada usurpação da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Executivo municipal.

Naquela ocasião, o voto do Relator, eminente Ministro Néri da Silveira, assentou o seguinte:

ADPF 973 / DF

“Distinguindo-se da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, segundo a disciplina que lhe conferiu a Lei nº 9.882/1999, em seu art. 1º -- a lesão à Constituição, em um ou mais de seus preceitos fundamentais, que se pretenda reparar ou evitar, pode resultar de ato não-normativo do Poder Público” (ADPF 1, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 3.2.2000, DJ 7.11.2003 - grifei).

Constou ainda do voto do ilustre Relator da ADPF 1:

“Podendo, dessa forma, na arguição regulada na Lei nº 9.882/1999, ter-se como objeto ‘ato do Poder Público’ federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, desde que apontada lesão ou ameaçada de ofensa a preceito fundamental, desde resultante, forçoso será, em cada caso, considerar a natureza do ato impugnado, em ordem a apreciar-se da atualidade ou potencialidade da lesão a preceito fundamental, que se haja de reparar ou evitar”. (ADPF 1, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 3.2.2000, DJ 7.11.2003 - grifei)

Importa registrar que a doutrina formada já a partir da vigência da Lei 9.882/1999 chancelou a noção de que a ADPF configura instrumento processual apto a sanar graves lesões a preceitos constitucionais, inclusive no contexto de litígios estruturais. Nesse sentido, André Ramos Tavares salientava que *“a única ressalva é a de que os atos sejam estatais. Nada mais se exige. Excluíram-se, apenas, os atos praticados pelos particulares (ainda que de caráter normativo). Assim, restam incluídos, entre outros, os atos normativos municipais, os atos anteriores à Constituição (de qualquer esfera de poder) e os atos administrativos e mesmo os atos de execução praticados pelo*

ADPF 973 / DF

Poder Público” (TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na Lei. IN: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei 9.882/99. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 62).

Ademais, o escólio doutrinário do Ministro Gilmar Mendes, em comentário à Lei 9.882/1999, pontua o seguinte, *verbis*:

“Dado que no caso de uma omissão parcial há uma conduta positiva, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade, em princípio, da aferição da legitimidade do ato defeituoso ou incompleto no processo de controle de normas, ainda que abstrato.

Tem-se, pois, aqui uma relativa, mas inequívoca fungibilidade entre a ação de inconstitucionalidade – direta ou no contexto da arguição de descumprimento de preceito – e o processo de controle abstrato da omissão, uma vez que as duas espécies – o de controle de normas e o de controle da omissão – acabam por ter – formal e substancialmente – o mesmo objeto, isto é, a inconstitucionalidade da norma em razão de sua incompletude.” (MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Parâmetro de Controle e Objeto. IN: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei 9.882/99. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 146)

Na mesma direção é a lição de Walter Claudius Rothenburg ao assentar que *“Embora a Lei nº 9.882 fale apenas em ‘ato’ do Poder Público, engloba tanto os comportamentos ativos (ação em sentido estrito) quanto os*

ADPF 973 / DF

omissivos, do mesmo modo que seu similar germânico” (ROTHENBURG, Walter Claudius. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. IN: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (orgs). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei 9.882/99. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 216).

Em suma, ainda que os pedidos da presente ADPF estejam fundamentados na alegação de ocorrência de um estado de coisas inconstitucional, verifica-se que o direito brasileiro já contava, há muito, com instrumento capaz de tratar o problema das omissões concretas do Poder Público das quais resulte lesão a preceito fundamental.

3. DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

Fixadas as premissas atinentes aos requisitos conformadores do estado de coisas inconstitucional, cumpre destacar o magistério doutrinário de Colin Diver, professor da Pennsylvania Law School, segundo o qual **processos estruturais não são voltados a determinar alterações isoladas nas políticas públicas, devendo, antes, promover um ambiente duradouro de negociação política, com vistas a alcançar efetivas mudanças nas políticas públicas a partir de mudanças nas estruturas institucionais que as precedem** (DIVER, Colin. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, Vol. 65, N. 1, p. 43-106, 1979).

O fato de o pleno desta Corte estar diante de um sensível processo estrutural traz a lume a necessidade de diálogo interinstitucional, sem o qual não se imagina possam ser superadas as latentes violações de direitos objeto desta ação. De fato, a luta pela efetividade da Constituição é obrigação de todos os poderes constituídos e não apenas do Supremo Tribunal Federal. Todos devem colaborar para que cada órgão público

ADPF 973 / DF

possa cumprir sua missão institucional. Como aponta Raz, a doutrina ética dos direitos deve articular *standards* pelos quais a prática de direitos humanos possa ser julgada, *standards* que irão indicar quais direitos humanos nós temos (RAZ, Joseph. *Human Rights without Foundations*. In: BESSON, Samantha; Tasioulas, John. *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010).

Deveras, a discussão acerca do combate e enfrentamento aos efeitos deletérios do racismo histórico no país demanda uma postura desta Suprema Corte que possa propiciar, no máximo grau possível, a abertura das instituições de Estado e da sociedade civil ao necessário diálogo interinstitucional sobre a matéria. Daí por que a defesa de uma postura mais *ativa* do Supremo Tribunal Federal em matérias como a presente não se reduz jamais ao campo estrito da *hermenêutica constitucional*, exurgindo, antes de tudo, como autêntica questão de *modelagem institucional* no Estado Democrático brasileiro (STRUCHINER, Noel. Posturas interpretativas e modelagem institucional: a dignidade (contingente) do formalismo jurídico). In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 540-544).

Em outras palavras, a opção (ou não) por uma atuação judicial mais incisiva se traduz, aqui, como *umameta decisão* ou *decisão de segunda ordem* ("*second-order decision*") (SUNSTEIN, Cass; ULLMANN-MARGALIT, Edna. *Second-Order decisions*. Disponível em: <www.law.uchicago.edu/files/files/57.CRS.SecondOrder.pdf>). Em termos práticos, isso significa que, antes de decidir a questão constitucional posta na presente arguição, é preciso *decidir como decidi-la*, franqueando mais ou menos espaço para a intervenção do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal.

Firmada a *existência* de controle jurisdicional e delimitada a *extensão* dessa atuação na espécie, mister deixar estreme de dúvidas que essa

ADPF 973 / DF

intervenção *em si* não produz uma solução *definitiva* acerca da matéria. Conquanto finalize uma rodada de deliberações, eventual pronunciamento da Corte (*i.e.*, procedência ou improcedência) se destina a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos, notadamente os Poderes Legislativo e Executivo, para a formulação de um modelo constitucionalmente adequado de combate à pobreza estrutural e ao racismo. Como bem assinala Louis Fisher, “(...) o direito constitucional (...) é um processo em que todos os três poderes convergem e interagem com suas interpretações separadas. Contribuições importantes também vêm dos estados e do público em geral” (FISHER, Louis. *Constitutional Dialogues*. Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 3).

No mesmo sentido, a jurista canadense Christine Bateup preleciona que o uso judicial das *virtudes passivas* promove o *diálogo constitucional* por propiciarem aos poderes políticos de governo, em conjunto com a sociedade, a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais divisoras por meio de canais democráticos. (BATEUP. Christine. *The Dialogic Promise. Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. Brooklyn Law Review. Vol. 71 (3), 2006, p. 1.132). Trata-se, à evidência, de desenho por meio do qual o processo de interpretação constitucional reclama a atuação comum entre o Judiciário e outros atores constitucionais, como, no caso, o Poder Legislativo, o Poder Executivo e a sociedade civil organizada.

Com espreque nesse hodierno marco normativo, a Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma *prudente* e *intencional*, um “*colóquio contínuo*” (*continuing colloquy*) com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral (BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, 1962), sem a pretensão de impor um modelo acabado de plano de enfrentamento ao racismo que, ao fim e ao cabo, possa se mostrar insuficiente ou que venha a engessar a atividade política. É exatamente

ADPF 973 / DF

dentro desse marco teórico de diálogo institucional que deve se pautar a Corte. Ao assim proceder, este Supremo Tribunal Federal agirá como um *catalisador deliberativo*, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados. Por outro lado, uma postura dialógica não asfixia a atividade do legislador ordinário tampouco do Executivo, impondo exegeses cerradas dos comandos constitucionais. E, como resultado, as críticas de que a intervenção judicial *in casu* usurparia a competência constitucionalmente confiada aos demais poderes caem por terra, máxime porque, como anteriormente afirmado, essa postura fortalece a democracia.

Entendo que o Supremo Tribunal Federal deverá julgar a presente arguição à luz dessas premissas. Forte nas características do processo estrutural é que passo a examinar as circunstâncias do caso concreto.

III. O CASO CONCRETO

Como já assinalado, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental veicula, em sua causa de pedir, fatos e circunstâncias que, segundo a tese esposada pelos partidos requerentes, ensejariam a ocorrência de um estado de 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*” (doc. 1, p. 60). Afirmar-se, nesse sentido, haver uma “*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*”

ADPF 973 / DF

à alimentação saudável”.

A fim de bem examinar a procedência destas alegações, cumpre apreciar os elementos de instrução carreados aos autos, em especial as manifestações da Advocacia-Geral da União e a Nota Técnica produzida pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos da Presidência deste STF, cotejando-os com os pedidos deduzidos na inicial.

4. AS MANIFESTAÇÕES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Instada a se manifestar nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/99, a Advocacia-Geral da União interveio aos autos em 22 de junho de 2022, opinando pelo não conhecimento da ação e pela improcedência do pedido, em manifestação assim ementada, *in verbis*:

“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. Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Insustentação 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

ADPF 973 / DF

crescentes em favor da redução das assimetrias raciais historicamente implementadas. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.” (doc. 48)

Além das questões suscitadas, a referida manifestação consignou, em relação ao tema de fundo desta ADPF, a existência, no plano normativo, de diversos atos que conformam políticas públicas destinadas “à defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos; ao combate à discriminação e demais formas de intolerância étnica; e à efetivação da igualdade de oportunidades” (doc. 48, p. 31). Destacou a Advocacia-Geral da União, naquela oportunidade, a Lei federal nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e estabelece políticas públicas voltadas à garantia dos direitos fundamentais das pessoas negras.

Segundo observou a AGU, o Estatuto da Igualdade Racial previu ainda a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial — SINAPIR, cujo objetivo é facilitar a organização e a articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal. O SINAPIR, como registrou a AGU, foi regulamentado pelo Decreto nº 8.136/2013 e “atualmente conta com a participação voluntária de diversos Estados e municípios (...) e constitui condição para que os órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais participem do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – FIPIR, destinado ao debate da gestão descentralizada e democrática da política, em nível nacional” (doc. 48, p. 32).

A manifestação da AGU pontuou, ademais, a promulgação da Lei nº 10.639/2003, que determinou a inclusão no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade de temática relativa a história e cultura afrobrasileiras.

ADPF 973 / DF

De outro lado, assinalou a AGU, nesta primeira intervenção processual, a existência de inúmeras ações governamentais voltadas ao enfrentamento do racismo e ao incremento da igualdade racial, em especial parcerias interministeriais vigentes àquela época, que podem ser assim sistematizadas:

1. Para capacitação e especialização de profissionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP): Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Departamento Penitenciário Nacional para a implementação do Projeto “Raça/Cor no Sistema Prisional: respeito e acesso a direitos”;
2. Para formação e conscientização de servidores públicos sobre a temática das relações raciais e sobre o racismo institucional no âmbito da Administração Pública:
 - a. Implementação do projeto “Igualdade Racial nas Escolas”, a cargo do Ministério da Educação, destinado à formação contínua de professores e o estabelecimento de ações de conscientização da igualdade racial no âmbito escolar;
 - b. Realização de curso de Políticas étnico-raciais pela então Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, tendo por objeto o exame de conceitos e métodos de superação do racismo e da desigualdade.
3. Para fomento e permanência da população negra na educação pública e para fomento de acesso desta população ao trabalho junto às carreiras do serviço público: concretização esmerada das políticas legais de cotas raciais no âmbito da Administração Pública federal;
4. Quanto à disponibilização para a sociedade civil de *“informações e relatórios técnicos acerca das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa, em tramitação nas Ouvidorias dos estados e municípios, nos Ministérios Públicos, nas corregedorias das forças armadas e nas corregedorias das polícias civil, militar e guardas*

ADPF 973 / DF

municipais” (pedido “1, i” da inicial): esclarecimento quanto à possibilidade de a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, responsável pelo serviço DISQUE 100, apresentar painel das denúncias recebidas, classificando-as pelo perfil da vítima, localidade e histórico dos registros realizados;

5. Quanto ao pedido de ampliação de programas nacionais de oferta de refeições gratuitas a pessoas em situação de rua e em situação de miserabilidade”:
 - a. Concessão de Crédito Extraordinário disponibilizado pela Medida Provisória nº 1.008/2020, com o propósito de atender as famílias de Povos e de Comunidades Tradicionais de Estados e do Distrito Federal, mediante o fornecimento de cestas de alimentos;
 - b. Concessão de Crédito Extraordinário disponibilizado pela Medida Provisória nº nº 942/2020, também viabilizou a aquisição e distribuição de cestas de alimentos para famílias indígenas e quilombolas.

Posteriormente, porém, como já relatado, o então recém-empossado Advogado-Geral da União, por meio da Petição STF nº 129.643 (doc. 181), protocolada em 21 de novembro de 2023, acostou aos autos nova manifestação do órgão, desta vez reconhecendo *“a violação contínua e sistemática de direitos fundamentais da população negra ao longo de toda a história do Brasil”*. A manifestação aponta *“que a construção do Estado brasileiro é marcada pela formação da sua estrutura social em níveis de hierarquia pautados em critérios raciais. Trata-se de elemento historicamente decisivo nas escolhas políticas e econômicas e na construção de uma sociedade que privilegia ou exclui pessoas a depender do grupo racial ao qual pertençam”*.

Por outro lado, a manifestação mais recente da AGU assinala que *“o cenário existente quando do ajuizamento da ação, em maio de 2022, já não subsiste, pois o compromisso político-governamental com os direitos da população negra, de base constitucional, não tem se limitado à retórica, mas tem sido objeto de ações efetivas”*. Registrou também que *“o Governo Federal – que, a partir*

ADPF 973 / DF

deste ano [2023], conta com um Ministério voltado à promoção da igualdade racial (...) – tem empreendido esforços consistentes para endereçar as melhores políticas públicas voltadas à efetivação de direitos das pessoas negras no país”.

Diante deste cenário, a recente manifestação da AGU pormenoriza, nos planos normativo, institucional e concreto, as providências voltadas ao enfrentamento do racismo no país.

Da perspectiva institucional, descreve-se que, *“principalmente a partir de 2003 com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, a política de igualdade racial passou a ser institucionalizada, em escala federal. A partir da SEPPIR, teve início uma política de indução dos entes subnacionais e articulação das iniciativas já existentes”*. É ainda consignada a criação da *“Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos - ONDH, instituída pelo art. 10 do Decreto nº 11.341/2023, criada com o objetivo de funcionar como um canal fundamental para receber, tratar e encaminhar denúncias de violação de direitos humanos, dentre as quais figuram com relevância as denúncias de racismo”*.

Ademais, foram explicitadas as funções de inúmeros órgãos públicos, muitos deles com composição paritária, comitês e fóruns, com alguma participação do Governo Federal, que têm por atribuição, de algum modo, o enfrentamento ao racismo e a promoção de direitos da população negra, tais como:

1. Secretaria Nacional de Segurança Pública;
2. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)
3. Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos;
4. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT);
5. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN);
6. Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE);
7. Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar

ADPF 973 / DF

Quilombola (Diperq).

8. Diretoria de Ensino da Academia Nacional de Polícia Federal;
9. Coordenação-Geral de Promoção da Liberdade Religiosa;
10. Comitê Nacional de Respeito à Liberdade Religiosa;
11. Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua;
12. Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua).

A AGU arrola ainda as medidas de ordem normativa que, segundo a sua compreensão, introduzem ferramentas destinadas ao combate ao racismo, destacando as seguintes:

1. Lei nº 12.847/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, prevendo o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT);
2. Lei nº 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher nos espaços e atividades relacionados ao exercício de seus direitos políticos e de suas funções públicas, e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais;
3. Lei nº 14.197/2021, que acrescenta ao Código Penal o título referente aos Crimes contra o Estado Democrático de Direito, com destaque para o crime de "Violência Política" (art. 359-P);
4. Lei 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP);
5. Lei nº 14.628/2023, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Cozinha Solidária;
6. Lei nº 14.723/2023, que altera a Lei nº 12.711/2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente

ADPF 973 / DF

- o ensino médio ou fundamental em escola pública;
7. Decreto nº 6.231/2007, substituído pelo Decreto nº 9.579/2018, que instituiu o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM), que consiste em uma política de proteção à vida de crianças e adolescentes em ameaça iminente de morte, bem como seus familiares;
 8. Decreto nº 6.044/2007, que criou a Política Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), *“que têm por finalidade estabelecer princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade ou sofre violação de seus direitos”*;
 9. Decreto nº 11.443/2023, que dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da Administração Pública federal;
 10. Decreto nº 11.485/2023, que instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Política Contra as Mulheres;
 11. Portaria nº 992/2009 do Ministério da Saúde, instituindo a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN).

De outro lado, tendo como premissa o compromisso governamental com o enfrentamento do racismo, a manifestação da AGU passa a elencar, de forma minudente, no plano executivo, as *“ações e programas elaborados e executados pelo Governo Federal, a partir de 2023, com vistas ao enfrentamento ao racismo institucional”*. São listadas mais de 80 ações já realizadas, distribuídas em 8 Ministérios, bem como são arroladas 30 ações futuras já previstas para serem desenvolvidas por 6 Pastas.

Por fim, a Advocacia-Geral da União consigna que as ações de realização futura elencadas pelos Ministérios pertinentes poderão integrar um *“Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional a ser apresentado nos autos da presente ADPF”*.

ADPF 973 / DF

Como se percebe, a AGU, em ambas as intervenções processuais, apresentou um rol de medidas tomadas pela Administração Pública Federal no enfrentamento do racismo, descrevendo as ações e programas elaborados e executados pelo Governo Federal por seus diversos Ministérios. Essas medidas, no seu entender, afastariam a ocorrência do estado de coisas inconstitucional.

5. A NOTA TÉCNICA DO NÚCLEO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS COMPLEXOS

A propósito de adequadamente instruir a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi produzida Nota Técnica sobre a controvérsia posta nos autos pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos da Presidência deste Tribunal.

Cuida-se de relevante Núcleo criado pela presidência do eminente Ministro Roberto Barroso que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição e tem como finalidade precípua o apoio dos Gabinetes dos Ministros e Ministra na identificação e processamento de ações estruturais complexas. Dentre suas atribuições, encontra-se a de emitir notas técnicas sobre os temas discutidos nestas ações estruturais complexas.

In casu, mencionado Núcleo elaborou Nota Técnica, da lavra dos ilustres Assessores Especiais da Presidência Dr. Matheus Casimiro e Dr. Marcelo Dias Varella, e que restou assim ementada:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NOTA TÉCNICA. RACISMO INSTITUCIONAL E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REDUÇÃO DO OBJETO DA AÇÃO. SUGESTÕES DE MEDIDAS

ADPF 973 / DF

ESTRUTURAIS COMPLEMENTARES.

I. OBJETO DA NOTA TÉCNICA

1. Nota técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (NUPEC), elaborada a pedido do ministro Relator, sobre a ADPF 973, em que se alega a existência de um estado de coisas inconstitucional relacionado ao racismo institucional no país, decorrente de ações e omissões reiteradas que culminar na violação sistemática dos direitos constitucionais da população negra.

2. A nota técnica analisa três pontos principais relacionados ao conhecimento da ação, bem como à possibilidade de atuação concreta desta Corte no âmbito de um litígio estrutural: (i) a amplitude do objeto da ação e alternativas para a sua delimitação; (ii) a existência de um estado de coisas inconstitucional e os impactos decorrentes do seu reconhecimento; e (iii) critérios para a elaboração de um plano de combate ao racismo institucional.

II – ANÁLISE DO NUPEC/STF

3. A partir do estudo realizado, o NUPEC apresenta como sugestões:

3.1. O reconhecimento de falhas estruturais na política de combate ao racismo institucional, sem a declaração de um estado de coisas inconstitucional;

3.2. A partir do reconhecimento de falhas estruturais, o STF pode determinar medidas pontuais para os demais poderes. Assim, sugere-se:

3.1.1. A elaboração de um novo Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com medidas capazes de

ADPF 973 / DF

combater o racismo institucional e com mecanismos de monitoramento da política pública, que será homologado pelo STF. Após a homologação, o Tribunal não iria supervisionar a sua implementação;

3.1.2. A criação de um plano de promoção da igualdade racial no Judiciário, a ser desenvolvido e monitorado pelo CNJ e avaliado e homologado pelo STF.

A Nota Técnica em apreço acentua, de início, que nem todo processo estrutural enseja a declaração de existência de um estado de coisas inconstitucional, consignando que esta última categoria não comporta banalização. Eis o excerto respectivo, *verbis*:

9. No Brasil, o STF reconheceu o ECI do sistema prisional no julgamento de mérito da ADPF 347. Posteriormente, no julgamento da pauta verde (ADPFs 743, 746, 760 e 857), o plenário retornou ao tema. A maioria dos Ministros considerou em seus argumentos que o ECI não pode ser banalizado. Nem toda ação estrutural no Supremo irá gerar a declaração de um ECI. Para os Ministros, apenas os casos estruturais mais urgentes, com gravíssimas violações a direitos fundamentais e a inércia generalizada do Estado, justificaria a declaração. Tendo em vista o peso político decorrente da declaração do ECI, a técnica deve ser utilizada com cautela.

10. Apesar de serem bastante associados no Brasil, processos estruturais e estado de coisas inconstitucional não são a mesma coisa. É possível identificar falhas estruturais em políticas públicas e a grave violação de direitos fundamentais, sem que haja declaração de um ECI. Isso ocorre na Colômbia, já que nem todo processo estrutural conduzido pela Corte Constitucional do país está baseado no reconhecimento do ECI.

ADPF 973 / DF

O mesmo ocorre no Brasil, já que, salvo o caso da ADPF 347, todos os demais processos estruturais em trâmite no STF não estão baseados em uma declaração de estado de coisas inconstitucional.

Diante desta premissa, **a Nota Técnica propõe seja adotado um paradigma de prudência judicial na espécie, a fim de garantir uma tutela jurisdicional efetiva e não meramente simbólica.** Colhe-se, a respeito, a seguinte ponderação na mencionada Nota: “[u]ma das maiores dificuldades em ações estruturais é encontrar o ponto de parada. Enquanto o Direito faz recortes precisos da realidade, o mundo real não se apresenta assim. Se uma realidade é inconstitucional, seria possível retornar indefinidamente em busca das causas geradoras da violação sistêmica de direitos. O ponto de parada é uma questão de prudência institucional. Se há um litígio estrutural e direitos fundamentais são violados, qual deve ser a amplitude da intervenção judicial para garantir uma tutela jurisdicional efetiva e não apenas simbólica?”.

Examinando as postulações deduzidas nesta ADPF, a Nota Técnica em comento assinala que “[o] problema da ação é a amplitude. O seu objetivo é resolver todo o problema estrutural do racismo no País. Ainda que seja um pleito justo, dificilmente será solucionado âmbito judicial”. Nesta perspectiva, seus autores registram (i) haver pedidos direcionados a entes federados mas também a instituições privadas; (ii) a existência de pedidos manejados em face da União, Estados e Municípios – o que reduz a possibilidade de intervenção efetiva e dificulta o monitoramento de eventual decisão e (iii) a indicam a diversidade de direitos fundamentais reputados como violados, afirmando que “[a]s políticas sugeridas vão desde a proteção e fomento à liberdade religiosa, direitos políticos até segurança pública, segurança alimentar e direito à vida”.

Diante deste contexto, **a Nota Técnica considera que o**

ADPF 973 / DF

enfrentamento adequado de ações estruturais deva necessariamente ser veiculado em demandas que tenham pedidos bem delimitados, permitindo que a atuação do órgão incumbido da jurisdição constitucional edite decisão que venha a se impor como vetor de mudança social, e não ato de mero simbolismo judicial. Eis o teor da Nota, neste particular:

Assim, é recomendável priorizar violações aos direitos fundamentais bem delimitadas, em que seja possível identificar um grupo específico – ainda que a totalidade de seus membros não seja identificável –, a localidade em que ocorre e um recorte da realidade que seja factível de apreciação judicial. Ações genéricas dificultam uma intervenção judicial efetiva e um monitoramento adequado, além de facilitar a resistência do Executivo. O pedido da ação estrutural deve ser bem delimitado, pois pedidos muito amplos dificultam a atuação do Judiciário e um enfrentamento adequado do problema. O critério da especificidade contribui para evitar ações que questionam, genericamente, toda a política nacional de habitação, de saúde, de moradia ou de educação.

Assim, à luz dos pedidos concretamente deduzidos nesta ADPF, a Nota Técnica do NUPEC recomenda não seja declarado o estado de coisas inconstitucional (“ECI”) pelas seguintes razões:

- a) A declaração do ECI poderia ser uma opção, caso a intenção do Tribunal seja apostar no efeito simbólico do instituto e na sua capacidade de ressaltar a gravidade das violações existentes;*
- b) O ECI deve ser utilizado de forma cuidadosa, para que não seja banalizado nem se torne uma técnica inefetiva. Apenas*

ADPF 973 / DF

nos casos estruturais mais graves, com permanente inércia do Poder Público, é recomendada a sua utilização;

c) A declaração do ECI neste caso pode dificultar o diálogo institucional com o Executivo, que tem se mostrado colaborativo em outros processos estruturais em trâmite no Tribunal;

d) É possível ter um processo estrutural sem a declaração de um ECI. Não só isso já ocorreu na Corte Constitucional da Colômbia, que desenvolveu a técnica decisória, como tem ocorrido na maioria dos processos estruturais no STF.

Em síntese, os autores da Nota sustentam o risco de banalização do instituto, pontuando que este STF tem sido demandado a declarar a configuração de tal categoria nos mais diversos assuntos, tais como ensino jurídico e abertura de novos cursos (ADPF 682), sistema tributário (ADPF 786), sistema único de saúde (ADPF 866). Como salientam os autores da Nota, *“se tudo puder ser considerado como estado de coisas inconstitucional, não só há um risco de grande judicialização de diversos temas (como os mencionados acima), bem como a técnica decisória perde uma de suas principais funções: o efeito simbólico de ressaltar as mais graves omissões do Estado”*.

A Nota Técnica em exame destaca outro fator que concorre para que, no caso concreto, não seja declarado o estado de coisas inconstitucional, qual seja, *“o impacto político de sua declaração, que pode dificultar o diálogo e a relação entre o Executivo e o STF”*. No ponto, a Nota salienta a inequívoca existência de litígio estrutural versado nesta ADPF, bem como registra, na linha do quanto exposto no primeiro item deste voto, a insuficiência das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do racismo estrutural.

Todavia, alinhando-se à mais recente manifestação da AGU já mencionada, a Nota Técnica do NUPEC elenca as medidas adotadas

ADPF 973 / DF

pelos três poderes com vistas à promoção da igualdade racial, evidenciando que as instituições estatais brasileiras reconhecem a existência do problema bem como adotam medidas de solução, caracterizando, segundo entendem seus subscritores, a existência de *“uma abertura para o diálogo institucional sobre o tema”*. Conclui a Nota afirmando que *“[n]esse contexto, a declaração de um ECI pode gerar o efeito oposto ao pretendido. O impacto político da decisão pode fechar as portas para o diálogo e interromper a colaboração que, até o momento, tem sido apresentado pelo Executivo”*.

Em suma, para além das medidas governamentais já exaustivamente listadas pela AGU – já concretizadas e em curso de concretização – o Núcleo de Processos Estruturais Complexos desta Corte também se manifesta pela não declaração do estado de coisas inconstitucional.

Cuida-se de relevantes aspectos a serem considerados pelo Plenário no julgamento da presente ADPF. Segundo o meu sentir, esse contexto corrobora a adoção de uma postura judicial que incentive o diálogo interinstitucional, sem que isso implique a inação desta Corte diante do grave problema de marginalização da população negra. É o que se expõe nos itens a seguir.

6. OMISSÕES CONCRETAS DO ESTADO BRASILEIRO NA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA POPULAÇÃO NEGRA

Como ressaltado acima, o pedido principal deduzido nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental consiste na declaração de *“um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional”*.

A partir desta declaração, a inicial postula *“Seja conhecida e julgada*

ADPF 973 / DF

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 considerados os pontos centrais já estabelecidos no âmbito do pedido liminar”. Rememoro os pleitos específicos manejados em sede de cautelar cuja confirmação consta como pedido expresso da exordial:

“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

ADPF 973 / DF

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

ADPF 973 / DF

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 ¼ 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."

Pois bem. Diante das premissas teóricas acima consignadas e do exame do quanto processado nestes autos, entendo ser o caso de se

ADPF 973 / DF

proclamar a ineficiência do Estado brasileiro na garantia de direitos fundamentais da população mais carente, majoritariamente negra, reconhecendo, consecutivamente, as omissões concretas do Poder Público na superação do déficit histórico de políticas públicas adequadas para essa parcela da sociedade.

Ab initio, destaco as significativas considerações da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as – ABPN, entidade que figura como *amicus curiae* nesta ADPF, *in verbis*:

“A discriminação racial, a desigualdade de acesso a oportunidades, a exclusão de grupos raciais de políticas públicas, entre outros, são todas materializações do racismo em sua expressão sistêmica. (...)”

Assim, como consequência de tais práticas, está a exclusão social de certos grupos, deixando-os sempre à margem da sociedade, o que dificulta inclusive a mudança de perspectiva de vida e ascensão social. (...)” (Doc. 205, p. 4-5).

A mesma entidade registra que “[A]s políticas públicas, nesse contexto [de discriminação racial], devem considerar a perspectiva multidimensional, de modo a contemplar os diversos marcadores sociais de diferença que interseccionam com a raça, a exemplo da classe, gênero, etnia, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero etc” (doc. 206, p. 7).

Tendo como ponto de partida o contexto acima exposto, as manifestações dos *amici curiae* na presente ADPF elucidam enfaticamente as projeções do racismo histórico na sociedade brasileira nos aspectos descritos na inicial, a saber: **vida, saúde, alimentação digna e segurança.**

As violações aos **direitos à vida e à segurança** da população negra,

ADPF 973 / DF

em primeiro lugar, ostentam índices alarmantes. A Pesquisa Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, produzida em 2022 pelo IBGE, aponta que a taxa de homicídios em 2020 foi, em média, de 23,6 mortes por cada grupo de 100 mil habitantes. Neste universo, a taxa de morte de pessoas pardas foi de 34,1 mil mortes/100 mil habitantes e o índice de pessoas pretas mortas foi de 21,9 mortes/100 mil habitantes. Por outro lado, para pessoas brancas, o mesmo índice foi de 11,5 mortes/100 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*. 2022, p. 1. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101972>>).

Já o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança, indicou que, no ano de 2024, a população negra corresponde a 82% das mortes decorrentes de intervenções policiais, apontando ainda que *“o risco de uma pessoa negra ser morta pelas forças de segurança é 3,5 vezes maior do que o de uma pessoa branca”* (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2025. São Paulo: FBSP, 2025, p. 70. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/09/anuario-2025.pdf>>).

Por sua vez, a mais recente edição do Atlas da Violência, editado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), aponta o seguinte:

Em 2022, a vitimização de pessoas negras – soma de pretos e pardos – em registros de homicídios correspondeu a 76,5% do total de homicídios registrados no país. (...) [p]roporcionalmente às respectivas populações, em média, para cada pessoa não negra assassinada no Brasil, 2,8 negros são mortos. Esse cenário de grande discrepância no perfil racial de pessoas vítimas de violência, infelizmente, não é novidade no contexto

ADPF 973 / DF

brasileiro.(IPEA. Atlas da Violência 2024, p. 52. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>>

Examinando o recorte da violência praticada contra a população transexual, dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais, noticiados na peça do Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros (FONATRANS), habilitada nestes autos como *amicus curiae*, apontam que “cerca de 76% das travestis e mulheres trans assassinadas em 2022 eram pessoas negras. Entre 2017 e 2022, a média de pessoas trans negras assassinadas foi de 79,8%, enquanto que, entre pessoas brancas, esse índice foi de 20%.” (doc. 172, p. 8).

Em matéria de garantia do **direito à saúde** da população negra, a Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as ressalta que “[D]ados divulgados pelo governo federal, no ano de 2023, através do Boletim Epidemiológico Saúde da População Negra, mostram que os piores indicadores de saúde são da população negra” (doc. 206, p. 18). Essa entidade pontua, nesse sentido, que dados colhidos do Boletim Epidemiológico Saúde da População Negra, produzido pelo Ministério da Saúde registram o seguinte:

“Outras doenças como malária, (dos 17.676 casos novos em 2023, 55,69% foram notificados na população negra), leishmaniose (nos últimos dez anos, de 160.040 casos, 73,3% foram notificados na população negra) e tuberculose (doença com cura, mas de ameaça constante em populações em situação de vulnerabilidade, todo ano são notificados 73 mil casos novos, sendo 60% concentrados na população negra). Todas essas doenças possuem números alarmantes de casos no Brasil, que, em sua maioria, abarcam mais da metade dos casos ocorrendo na população negra.” (Doc. 206, p. 21)

ADPF 973 / DF

Outrossim, o Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros (FONATRANS), por meio da consolidação de estudos acadêmicos e pesquisas quantitativas, noticiou que *“a predominância de violações de direitos de pessoas negras foi observada em todas as faixas etárias, inclusive entre crianças e adolescentes (10 a 14 anos). O racismo também foi considerado por diversas pesquisas científicas como fator que produz: adoecimento mental e uma alta taxa de suicídios entre a população negra trans; a expulsão de pessoas negras trans das escolas em decorrência das violências a que são submetidas e a violação do direito constitucional à escolarização; a negativa de acesso à saúde integral a travestis e mulheres trans negras”*.

Quanto ao **direito à alimentação**, o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), indica que 32,8% de toda a população brasileira padece de insegurança alimentar em grau moderado ou severo (Food and Agriculture Organization of the United Nations. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*, p. 186. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/home/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/en>).

No contexto brasileiro, o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, editado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), consigna que *“6 de cada 10 domicílios cujos responsáveis se identificavam como pretos ou pardos viviam em algum grau de IA [Insegurança Alimentar], enquanto nos domicílios cujos responsáveis eram de raça/cor de pele branca autorreferida mais de 50,0% tinham SA [Segurança Alimentar] garantida”*. (II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. — São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022, p. 51)

ADPF 973 / DF

O mesmo levantamento aponta o seguinte, ao comparar dados sobre insegurança alimentar nos anos de 2020 e 2022:

“A IA grave aumentou, nos domicílios com pessoa de referência branca, de 3,3% para 6,6%, e entre domicílios com pessoa de referência negra (preta/parda) de 8,7% para 10,2%. Isto resultou em diferença menor entre os grupos, mas com permanência de prevalência de IA grave de maior magnitude em domicílios chefiados por pessoa negra. (Tabela 11) Outro aspecto que chama atenção nestes dados é a permanência de IA moderada e IA grave nos dois grupos de domicílios, em 2022, quando os dois níveis já haviam desaparecido em 2020. Pode-se concluir que as desigualdades de raça/cor são permanentes; porém, mais graves nas populações de rendimentos intermediários.” (II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. — São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022, p. 79)

Por fim, o cenário é igualmente preocupante sob o enfoque específico dos reflexos do racismo estrutural na seara dos **direitos das crianças e adolescentes negros**. Com efeito, dados fornecidos pelo Instituto Alana, a partir da pesquisa *“Cenário da Exclusão Escolar no Brasil”* revelam que “[C]rianças pretas e pardas, nas faixas etárias de 4 a 5 anos e 6 a 14 anos, representam, respectivamente, 64,4% e 88,5% das crianças fora da escola” (doc. 151, p. 9). A mesma entidade, compilando informações constantes do Anuário Brasileiro da Educação Básica relativamente ao ano de 2021 aponta que *“apenas 77,5% dos jovens pretos de 16 anos concluíram o ensino fundamental, número preocupante quando comparado à porcentagem de 87,3% entre os jovens brancos”* (doc. 151, p. 9).

Ademais, o Dossiê Infâncias e Covid-19, elaborado pelo Instituto Alana, indica que *“crianças negras mortas pela Covid-19 eram a maioria no*

ADPF 973 / DF

Brasil - cerca de 57%, enquanto crianças brancas representavam 21,5% e aquelas com raça não identificada, 16%” (ALANA. Dossiê Infâncias e Covid-19: os impactos da gestão da pandemia sobre crianças e adolescentes, 2022. Disponível em: <<https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/03/DOSSIE-INFANCIAS-E-COVID-19.pdf>>).

É de se registrar, ainda, o alerta formulado pelo Instituto Alana no sentido de que *“o racismo pode impactar a primeira infância e o desenvolvimento integral de crianças negras construindo restrições para realizar sua capacidade intelectual, problemas de socialização e inibição comportamental, propensão ao desenvolvimento de doenças crônicas na vida adulta e o desenvolvimento de ansiedade, fobia e depressão”*, conclusão que se extraiu do estudo *“Racismo, educação infantil e desenvolvimento na primeira infância”*, conduzido pelo Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI), coalizão formada por diversas entidades com atuação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes (NCPI: *Racismo, educação infantil e desenvolvimento na primeira infância*. Disponível em: <https://ncpi.org.br/publicacao/racismo-educacao-infantil-e-desenvolvimento-na-primeira-infancia/>).

A mesma entidade, consolidando resultados de estudos acadêmicos sobre o tema, consignou que *“[A] principal causa da morte de jovens brasileiros, sobretudo da juventude negra e periférica, é a violência. Entre 2009 e 2019, 330 mil jovens foram vítimas da violência letal no Brasil. Apenas no Rio de Janeiro, entre 2013 e 2019, foram registrados 2.484 homicídios de adolescentes, sendo 79% adolescentes negros e 76% com idades entre 16 e 17 anos. Os números tornam evidente que o direito à vida e à dignidade da juventude negra é constantemente negligenciado e reiteradamente violado”* (doc. 151, p. 12).

Este contexto revela, a meu sentir, a caracterização da manifesta ineficiência do Estado brasileiro na superação das omissões concretas acima registradas. Cuida-se de falhas estruturais nas políticas públicas voltadas à população mais carente do país, atingindo de forma

ADPF 973 / DF

desproporcional e gravosa a comunidade negra, que contribuem para perpetuar as desigualdades raciais históricas, como destacado no início deste voto.

Diante deste contexto, estão presentes os pressupostos caracterizadores da violação a preceitos fundamentais por omissões concretas dos poderes públicos, notadamente a massiva violação de direitos fundamentais da população negra e a insuficiência das políticas estatais vigentes para a efetiva superação da lesividade sistêmica verificada.

Destarte, à luz dos debates levados a efeito ao longo do julgamento desta ADPF, o Tribunal, por unanimidade, reconhece a existência de racismo estrutural no Brasil e a existência de graves violações a preceitos fundamentais.

Passo então às propostas de providências concretas voltadas à superação das graves violações a preceitos fundamentais, sugerindo o tratamento que me parece adequado ao presente litígio estrutural à luz das premissas teóricas já expostas.

IV. PROVIDÊNCIAS CONCRETAS

O exame das providências postuladas pelos partidos requerentes revela a amplitude das pretensões deduzidas com o objetivo de superar as graves violações a preceitos fundamentais, atinentes, sobretudo, às políticas públicas assecuratórias dos direitos fundamentais da população negra no Brasil.

Deveras, os pedidos deduzidos pelos partidos requerentes abrangem desde providências classicamente observadas em processos estruturais,

ADPF 973 / DF

como a elaboração de *“um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional”*, até pleitos de ordem manifestamente normativa, tais como *“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”* e o pedido de *“ampliação das políticas públicas voltadas para a garantia do direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população negra, povos e comunidades tradicionais”*.

O rol de pedidos veicula, ainda, pretensões marcadamente específicas e que escapam do caráter abstrato da presente ação, como se verifica dos pedidos de *“ampliação do Programa Restaurante Popular (...) 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”* e de *“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”*.

Isso não impede, contudo, que esta Suprema Corte determine medidas voltadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas que atualmente padecem das omissões concretas acima descritas. Deveras, como registrado ao longo deste voto, há espaço para aprimoramentos nas políticas públicas ora em debate, competindo a este STF decidir, como na espécie, um processo de natureza estrutural. Importante frisar, neste particular, que as manifestações dos *amici curiae* encartadas aos autos evidenciam aspectos deficitários nas políticas públicas de combate e enfrentamento ao racismo, passíveis de adequação nesta sede processual.

Diante deste contexto, reputo adequadas as sugestões lançadas pela

ADPF 973 / DF

ilustrada Nota Técnica do NUPEC, notadamente a revisão, a cargo do Ministério da Igualdade Racial, do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR). Essa medida visa, em suma, contribuir, de forma sistematizada e institucional, para a superação das falhas graves observadas em matéria de enfrentamento ao racismo. Cito, por relevante, excerto do voto do eminente Ministro Roberto Barroso na ADPF 347, a propósito do importante papel que este STF pode desempenhar nessa atividade reorientativa das políticas públicas em exame nesta ação:

“Em problemas estruturais, exige-se a reformulação também estrutural da política pública. Os órgãos e entidades competentes devem realizar uma avaliação aprofundada para identificar os seus problemas e possíveis ações complementares para a sua melhoria. Em seguida, é preciso reestruturar tal política de forma técnica. É possível adotar diferentes metodologias para tal reestruturação. Nesse sentido, o Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas da União têm adotado modelos bem formulados para a análise ex ante e ex post de políticas públicas. Na mesma linha, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, que atua no contexto do art. 37, §16, da Constituição Federal, também detém uma técnica própria e aprofundada, respaldada na Lei n. 13.971/2019, para o desenvolvimento de tal atividade. Seja qual for o modelo lógico utilizado, o Plano a ser apresentado deve indicar: os problemas que serão enfrentados; os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; os resultados diretos e quantificáveis de cada atividades da política; as mudanças observadas nos diferentes atores, com os resultados das intervenções a serem realizadas; os impactos esperados da intervenção na realidade; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor

ADPF 973 / DF

da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos.” (ADPF 347, redator para acórdão Min. Roberto Barroso, j. 04.10.2023, DJe 19.12.2023)

Tendo em conta essas balizas, bem como (i) as premissas teóricas acima consignadas, (ii) o exame das circunstâncias concretas desta ação e (iii) as sugestões lançadas pelos eminentes pares ao longo do julgamento desta ação no Plenário, apresento, nos itens a seguir, as providências concretas que reputo adequadas na espécie.

7. REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (PLANAPIR) OU, A CRITÉRIO DO GOVERNO FEDERAL, A ELABORAÇÃO DE UM NOVO PLANO NACIONAL DE COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL

O arcabouço jurídico brasileiro conta com importante ferramenta vigente voltada à plena concretização da igualdade racial. Trata-se do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, aprovado pelo Decreto nº 6.872/2009, que densifica, no plano infralegal, o comando constante do art. 49 da Lei 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), *verbis*:

Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

§ 1º A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do Sinapir, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em

ADPF 973 / DF

âmbito nacional.

§ 2º É o Poder Executivo federal autorizado a instituir fórum intergovernamental de promoção da igualdade étnica, a ser coordenado pelo órgão responsável pelas políticas de promoção da igualdade étnica, com o objetivo de implementar estratégias que visem à incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnica nas ações governamentais de Estados e Municípios.

§ 3º As diretrizes das políticas nacional e regional de promoção da igualdade étnica serão elaboradas por órgão colegiado que assegure a participação da sociedade civil.

§ 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizará, a cada 5 (cinco) anos, pesquisa destinada a identificar o percentual de ocupação por parte de segmentos étnicos e raciais no âmbito do setor público, a fim de obter subsídios direcionados à implementação da PNPIR. (Incluído pela Lei nº 14.553, de 2023)

Mencionado Plano constitui “documento importante para a criação de ações para a problemática da igualdade racial no país”, tendo sido “um catalisador para ações concretas relevantes nos últimos 15 anos”, conforme aponta a Nota Técnica elaborada pelo NUPEC. Ademais, o PLANAPIR integra a estrutura governamental para direitos humanos, figurando, pois, como vetor normativo essencial na organização e implementação das medidas destinadas à igualdade racial no país (cf. LEÃO, Ingrid Viana. *A desconfiguração de uma política pública para mulheres no Brasil*. Seminário Internacional Fazendo Gênero - 13th Women’s Worlds Congress, Florianópolis, 2017).

Estruturado em 12 (doze) Eixos, o PLANAPIR veicula objetivos concretos de consecução de igualdade racial e combate ao racismo no

ADPF 973 / DF

país, abrangendo medidas nas áreas de (i) trabalho e desenvolvimento econômico, (ii) educação, (iii) saúde, (iv) diversidade cultural, (v) direitos humanos e segurança pública, (vi) comunidades remanescentes de quilombos, (vii) povos indígenas, (viii) comunidades tradicionais de terreiro, (ix) política internacional, (x) desenvolvimento social e segurança alimentar, (xi) infraestrutura e (xii) juventude.

De toda sorte, o tempo decorrido desde a sua edição, por si só, já indica a necessidade de **atualização desse diploma**, aprofundando as medidas propostas à luz dos desafios recentes que vivenciamos na sociedade brasileira no que tange às questões raciais. No contexto de estímulo ao diálogo interinstitucional — elemento central das proposições que venho a sugerir neste voto — reputo que a **revisão ora proposta permitirá aprimorar o marco normativo de enfrentamento ao racismo no Brasil, além de consignar medidas concretas nesse sentido.**

Deveras, tal como assinala o professor Stephen C. Yeazell, professor da UCLA School of Law, é possível comparar o processo estrutural como uma *town meeting*, haja vista que a tarefa jurisdicional é desempenhada com o objetivo de fomentar o debate entre todos os atores – públicos e privados – envolvidos (YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. *UCLA Law Review*, Vol. 25, 1977, p. 244-260). No mesmo sentido, segundo o magistério doutrinário de Edilson Vitorelli,

“[O] processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;

ADPF 973 / DF

2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado” (VITORELI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, Vol. 284, out. 2018, p. 08)

A fim de balizar a revisão ora alvitrada, acolho, em grande medida, as ponderações lançadas pelo NUPEC da Presidência deste Tribunal, bem como todas as sugestões lançadas pelos eminentes Ministros nas sessões do Plenário dedicadas ao julgamento da presente ADPF. Destarte, consigno que a revisão do PLANAPIR deverá incorporar, em caráter exemplificativo, as seguintes **medidas de cunho material**:

- a. Providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida;
- b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros;
- c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso;
- d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades;
- e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor

ADPF 973 / DF

- acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais;
- f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
 - g. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial);
 - h. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação - SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes;
 - i. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura – deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados;
 - j. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial;
 - k. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva e Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial);

No que diz respeito aos **aspectos institucionais e procedimentais**, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes:

- a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber, a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-

ADPF 973 / DF

Geral da União;

- b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados;
- c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado;
- d. Para cada medida a ser adotada no Plano é 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. Frisa-se, ainda, a necessidade de se assegurar compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária.

Entendo adequada a fixação do **prazo de 12 (doze) meses para o término da revisão do PLANAPIR**, contados do trânsito em julgado do presente *decisum*, submetendo-o à homologação deste STF. Destaco que a atividade de homologação a ser exercida pela Corte terá por objeto a fiscalização do cumprimento das balizas que vierem a ser fixadas pelo Plenário.

Proponho, ademais, que o monitoramento da efetivação do Plano seja delegado ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do

ADPF 973 / DF

Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, instituído pela Portaria CNJ nº 190/2020, haja vista as atribuições do Observatório, elencadas no art. 3º da aludida Portaria, *verbis*:

Art. 3º São objetivos do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário:

I – promover a articulação do Poder Judiciário com instituições nacionais ou internacionais que atuem na defesa dos direitos humanos, bem como parcerias para o intercâmbio de informações, de dados, de documentos ou de experiências;

II – municiar a atuação do Poder Judiciário na formulação de políticas, projetos e diretrizes destinados à tutela dos direitos humanos;

III – executar iniciativas e projetos relacionados à temática de direitos humanos;

IV – elaborar estudos e pareceres sobre demandas que envolvam questões estratégicas de direitos humanos;

V – propor a celebração de acordos de cooperação afetos ao seu escopo de atribuições;

VI – organizar publicações referentes à atuação do Poder Judiciário na defesa dos direitos humanos, bem como promover seminários, audiências públicas ou outros eventos concernentes a essa área temática; e

VII – propor ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça medidas que considere pertinentes e adequadas ao aprimoramento da tutela dos direitos humanos no âmbito do Poder Judiciário.

Por fim, caberá ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho

ADPF 973 / DF

Nacional do Ministério Público, dentre outras medidas que julgarem 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, magistrados e integrantes do Ministério Público, bem como dos delegatários de serviços públicos vinculados ao Poder Judiciário, para constante aprimoramento; e
- b. Adotar mecanismos de monitoramento e reavaliação contínuos nas promoções e remoções de magistrados, membros do Ministério Público, 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 das respectivas carreiras.

Ressalvo, no ponto, que o enfrentamento ao racismo estrutural poderá ser objeto da revisão do PLANAPIR ora sugerida, mediante acréscimo desta temática à política de igualdade racial, ou, a critério do Governo Federal, poderá ser objeto de plano autônomo (Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural), tendo por objeto exclusivamente o enfrentamento ao racismo estrutural no país. Consigno, no ponto, a manifestação da AGU no sentido de externar o “[C]ompromisso, caso essa Suprema Corte assim entenda conveniente, de elaboração pela União, em prazo razoável a ser definido por esse Excelso Pretório, de um **Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional** a ser apresentado nos autos da presente ADPF” (doc. 181, p. 2), corroborando competir ao Governo Federal, a seu critério, a decisão pela revisão do PLANAPIR ou, se assim entender adequado, a elaboração de novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural.

Independentemente da opção que vier a ser eleita pelo Governo Federal quanto à forma normativa de cumprimento da decisão (revisão

ADPF 973 / DF

do PLANAPIR ou elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural em caráter autônomo), as diretrizes constantes do presente voto — tanto de ordem substancial quanto as de natureza formal — deverão ser estritamente observadas, até porque, seja qual for o formato escolhido, ficará preservada a jurisdição da Corte para homologação do ato.

Ressalto, por fim, que a providência ora estabelecida (revisão do PLANAPIR ou elaboração de Plano autônomo) se restringe à União, não vislumbrando seja adequado estender o presente comando (revisão do PLANAPIR ou elaboração de Plano autônomo) aos demais entes federados.

Em primeiro lugar porque o problema racial, como já salientado, atinge a sociedade brasileira como um todo, impondo-se tratamento normativo uniforme sobre a questão, mormente no que se refere às políticas para o seu enfrentamento. Ressalto, a propósito, que a Constituição Federal atribui à União as competências legislativas em matéria de direito civil, penal, processual e diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, I e XXIV), bem como confere à União a competência para elaboração das normas gerais em matéria de educação, cultura, ensino, desporto, ciência e proteção à infância e à juventude (art. 23, IX e XV). Ademais, no plano das competências comuns, a abrangência nacional das medidas de enfrentamento recomenda mesmo a centralização, no âmbito federal, da política de cuidado da saúde e assistência pública da população negra (art. 23, II), assim como a de oferta dos meios de cultura, educação, ciência e tecnologia do mesmo grupo (art. 23, V).

Ademais, é de se salientar que o PLANAPIR, instituído pelo Decreto nº 6.872/2009, tem por fundamento legal o art. 49 Lei Federal nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), que assim dispõe, *verbis*:

ADPF 973 / DF

Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

Ressalte-se que a Nota Técnica elaborada pelo NUPEC da Presidência desta Corte posicionou-se no mesmo sentido:

“consideramos recomendável que as medidas sejam destinadas à União. O monitoramento de planos estaduais e, principalmente, municipais, é de difícil realização pelo Tribunal, o que pode comprometer a efetividade da decisão. Além disso, um prolongamento indefinido do processo estrutural.”

A revisão do PLANAPIR restrita à esfera federal, nesse cenário, parece ser a medida mais adequada para que se cumpra com efetividade o comando da Corte e, assim, para que se implemente com concretude medidas que possam enfrentar adequadamente o problema racial no País. Com efeito, como bem ressaltado pela Nota Técnica do NUPEC é premente a reversão da inércia administrativa sobre a matéria, cabendo a esta Corte Suprema considerar, ao lado da amplitude da matéria, também a urgência da questão para proferir a decisão estrutural que solucione de modo efetivo o litígio. Destaco, no ponto, o compromisso pragmaticamente já firmado nos autos pela União Federal, por meio da Advocacia-Geral da União, segundo o qual se procederá à *“elaboração pela União, em prazo razoável a ser definido por esse Excelso Pretório, de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional a ser apresentado nos autos da presente ADPF”* (doc. 181, p. 2).

Neste contexto, a opção por estabelecer a medida ora em análise apenas ao Governo Federal não traduz, à evidência, uma postura

ADPF 973 / DF

passivista, compreendida esta última noção, pela literatura especializada brasileira, como a decisão judicial baseada exclusivamente em interpretação de perfil positivista liberal (RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 129) ou mesmo como a omissão do Poder Judiciário em efetivar políticas públicas, conforme expôs o eminente Ministro Celso de Mello em seu discurso na solenidade de posse do ministro Gilmar Mendes na Presidência do STF, em 23 de abril de 2008 (disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPoss ePresidencial/anexo/Plaqueta_Possepresidencial_GilmarMendes_NOVA CAPA.pdf).

Com efeito, a humildade judicial, como um dos principais vetores da autorrestrição judicial, evidencia as limitações pessoais de julgadores e as limitações institucionais de Cortes Supremas na resolução de determinadas questões. Cito, no ponto, o seguinte excerto do voto vencido do *Justice* Felix Frankfurter no julgamento, pela Suprema Corte estadunidense, do caso *West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943):

“A atitude da humildade judicial com que essas considerações [alerta quanto à confusão entre as funções judicial e política, dever de observar a Constituição e dever de deferência àqueles encarregados de elaborar as leis] desfrutam não é uma abdicação da função jurisdicional. É um dever de observar os seus limites”.

[Tradução livre. No original: *“The attitude of judicial humility which these considerations [admonition against confusion between judicial and political functions, duty to observe the Constitution, duty of deference to those who have the responsibility for making the laws] enjoin is not an abdication of the judicial function. It is a due observance of its limits.”.*

ADPF 973 / DF

É nesse contexto complexo e ao mesmo tempo premente que, segundo penso, se coloca a tarefa carreada a este Supremo Tribunal Federal ao apreciar a presente ADPF. Isto porque as providências concretas voltadas à imprescindível e urgente superação das omissões estatais exige o exercício de desprendimento judicial, à luz não só das capacidades institucionais da Corte, como, sobretudo, à vista das medidas que possam ser efetivamente implementadas, alterando com sucesso a estrutura burocrática capaz de combater o racismo no Brasil.

Nada impede, contudo, que, por ocasião do cumprimento da medida ora determinada, possa a União consultar os demais entes subnacionais ou mesmo convidá-los a participar da elaboração do texto respectivo, caso assim entenda pertinente.

V. DISPOSITIVO

Ex positis, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para reconhecer a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais.

Consectariamente, determino 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 Estrutural em caráter autônomo, observadas as seguintes diretrizes:**

1. A revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá contemplar em caráter exemplificativo, as seguintes **medidas de cunho material:**

- a. Providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança

ADPF 973 / DF

- alimentar, segurança pública e proteção da vida;
- b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros;
 - c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso;
 - d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades;
 - e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais;
 - f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
 - g. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial);
 - h. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação - SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes;
 - i. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura – deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados;
 - j. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial;
 - k. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra

ADPF 973 / DF

Viva e Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial).

2. No que diz respeito aos **aspectos institucionais e procedimentais**, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes:

- a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber, a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União;
- b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados;
- c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado;
- d. Para cada medida a ser adotada no Plano é 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

ADPF 973 / DF

resultados, de forma a atualizar e aperfeiçoar o marco lógico da política e permitir a implementação contínua e progressiva do ciclo da política pública. Frisa-se, ainda, a necessidade de se assegurar compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária.

3. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural deverá ser ultimada no **prazo de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente *decisum*, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário.**

4. Por fim, caberá ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outras medidas que julgarem 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, magistrados e integrantes do Ministério Público, bem como dos delegatários de serviços públicos vinculados ao Poder Judiciário, para constante aprimoramento; e
- b. Adotar mecanismos de monitoramento e reavaliação contínuos nas promoções e remoções de magistrados, membros do Ministério Público, 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 das respectivas carreiras.

É como voto.

26/11/2025**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL****INCIDÊNCIAS AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, pode parecer algo muito enfático, mas é preciso esclarecer algumas questões práticas. Eu dou ênfase a essas questões porque já tive oportunidade, e todo mundo sabe que eu conheço a segregação na cor da minha pele, que não é negra, mas eu conheço esse fenômeno pelos meus ancestrais. Em segundo lugar, malgrado tenha uma origem completamente diferente, pode ser até espantoso, mas, pela minha dedicação a esse trabalho, eu, que não tenho o biotipo, tenho o diploma de negro honorário nº 1. Eu entreguei o Troféu Raça Negra para a filha do Martin Luther King e para a mulher do Nelson Mandela, em um reconhecimento não só da Educafro, mas também da Instituição Palmares, de quão efetivo foi o meu trabalho em torno dessa causa, que, para mim, é muito cara. E o meu voto expressa a voz do meu coração.

Então, a intuição e a voz do coração, a ênfase e a rebeldia diante de determinados julgados decorrem do meu senso de justiça, que eu considero insindicável por qualquer um que seja. A minha independência judicial é insindicável. E eu tenho a ênfase em relação a esse caso, exatamente em função desse passado, que começou há dois ou três decênios, na Escola da Magistratura. Estou há 24 anos em Brasília, 30 anos atrás, na Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, ainda na presença de um ativista negro do Brasil, que foi o Professor Abdias do Nascimento, nós começamos a examinar com delicadeza esse tema do racismo.

E no auge daquele momento, foi indicado um dos grandes Presidentes do Supremo Tribunal Federal, que foi o Ministro Joaquim Barbosa, um negro de uma cultura ímpar, e que conduziu essa Corte, que a elevou muitíssimo no plano da sua legitimidade democrática, como devem ser as cortes constitucionais, elas devem viver da confiança

ADPF 973 / DF

legítima do povo, e como certamente, e eu também vivenciei isso, eu estou há 14, quase 15 anos aqui no Supremo, todas as presidências que me antecederam elevaram a Corte Constitucional a um grande patamar, e que agora tem a continuidade na Presidência de Vossa Excelência, que eu não tenho a menor dúvida que nós vamos chegar aos céus.

26/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO – Presidente, saúdo os eminentes Pares, o Ministério Público, a advocacia e todos os presentes.

Quero homenagear o Ministro Luiz Fux pelo brilhante voto, inclusive pela leitura da história do Direito Constitucional norte-americano.

Também quero homenagear a Ministra Cármen Lúcia, que, para nosso orgulho, foi homenageada hoje pela Marinha Brasileira com muito merecimento. É um gesto de fraternidade das Forças Armadas com o Supremo que merece registro. Tenho certeza de que Sua Excelência a Ministra Cármen representou bem a todos nós, como nossa querida Decana.

Meu voto é breve, porque, de um modo geral, convirjo com o eminente Relator. Faço questão apenas de sublinhar que o reconhecimento do racismo estrutural integra a jurisprudência do Tribunal.

Eu começo com a lembrança do Habeas Corpus 54.248/DF, Relator o Ministro Edson Fachin, nosso ilustre Presidente, em que Sua Excelência diz que depreende-se das normas do texto constitucional e de compromissos internacionais e de julgados do Supremo Tribunal Federal o reconhecimento objetivo do racismo estrutural.

Então, de fato, creio que - e há outros precedentes nessa mesma direção - seja uma questão não meramente semântica, exatamente como o eminente Relator destacou; nós estamos tratando de estruturas e não de atos individuais. São estruturas que se opõem à natureza antirracista da Constituição de 88.

Então, há racismo estrutural e, se a Constituição é antirracista, como de fato é, nós temos um estado de coisas inconstitucional. É uma declaração sempre drástica, profunda. Nós tivemos um grande debate aqui na temática ambiental, mas, neste caso, eu acho que se justifica.

ADPF 973 / DF

Eu queria aludir apenas a uma notícia do *G1*, do dia 18, portanto semana passada:

"PM com metralhadora entra em escola infantil em SP após pai reclamar de desenhos de matriz africana, afirma funcionária"

Essa notícia, a meu ver - e não é isolada -, serve para demonstrar que a dureza, a contundência, a incisividade da declaração se justificam quando - repito, não por fato isolado - 12 policiais militares armados, um deles com metralhadora, circularam pela escola após denúncia feita pelo pai de uma aluna. Segundo esse pai, a escola estaria obrigando a criança a ter aula de religião africana por conta de um desenho com o nome Iansã.

Tal é o absurdo - e este absurdo compõe essa moldura que o eminente Relator disse - que eu não hesito em acompanhar Sua Excelência na declaração do estado de coisas inconstitucional.

E nessa longa história, desde 1831, com a primeira lei de abolição da escravidão negra no Brasil, que virou a "lei para inglês ver" - é a natureza da expressão -, o Brasil começou a abolir a escravização negra e nunca acabou, a bem da verdade. Então, acho que essa trajetória de quase 200 anos mostra que a providência é necessária.

Finalmente, Presidente, eu acho que a alusão que o Relator fez ao caso Brown I e II é muito útil, porque serve para nós fixarmos a natureza ou a índole e a teleologia, o propósito de um processo estrutural. E eu tenho a mesma preocupação do eminente Relator quanto à ideia de concreticidade, de praticidade. Claro que com deferência aos outros Poderes, sem invasão e sem ingerência no âmago das funções típicas dos outros Poderes, mas também não sendo apenas uma reflexão destituída da natureza de um comando judicial que, mesmo sendo um apelo ao diálogo, tem que ter alguma carga de coercitividade, mesmo que, nesse caso, coercitividade fraca, mas temos que ter trilhos.

Vimos isso tanto no caso do orçamento secreto, que tem produzido ótimos resultados, como em todos os outros que foram aludidos pelo eminente Relator: pessoas em situação de rua, sistema carcerário, ADPF das Favelas.

ADPF 973 / DF

Vimos mais recentemente em casos sobre meio ambiente, que foram relatados pela Ministra Cármen e pelo Ministro André. Eu acabei herdando um pedaço desses processos, em que, por exemplo, houve um norteamiento em torno de prioridades. Eu e o Ministro André temos dividido a condução desse assunto, por exemplo, em torno da implementação do PPCDAm. E não se trata de o Supremo elaborar um novo PPCDAm, ou determinar que tal ou qual política integre o PPCDAm, mas reconhecer que o Poder Executivo tem o PPCDAm, e nós estamos acompanhando, assim como também a recomposição das estruturas dos órgãos ambientais e a implementação do CAR e assim sucessivamente.

Então, é com esse espírito, Presidente, que externo, nesses últimos cinco minutos, não propriamente divergências, mas acréscimos, que eu vou encaminhar à Doutora Carmen, de modo organizado, que eu fui anotando aqui ao longo do voto do Relator e também a partir de reflexões próprias com esse sentido.

Por que o caso Brown foi exitoso? Porque ele reviu a jurisprudência obscena da Suprema Corte, desde o caso Dred Scott, mas também da doutrina desastrada dos Separados, Porém Iguais, que é um dos maiores paradoxos da história de direitos constitucionais dos Estados Unidos, porque a revisão foi só em 1954. Então, os Estados Unidos compareceram na Segunda Guerra para combater o racismo sendo um país que oficialmente era racista.

De todo modo, o caso Brown, I e II, o Brown II acabou adotando uma fórmula que ensejou mais de 10 anos de implementação, que era aquela ideia de implementar as medidas de dessegregação com a máxima diligência possível. E essa máxima diligência possível durou 10 anos, com o Movimento de Direitos Civis e com o Warren conduzindo a Suprema Corte dos Estados Unidos. Então, Ministro Fachin, Ministro Fux, eu vou encaminhar essas sugestões que eu apenas lerei para que, quem sabe, ajudem no debate posteriormente.

Primeiro, em face dessa notícia terrível que li, ampliar a capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente

ADPF 973 / DF

africano, para ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, é a Lei nº 10.639, de 2003, e o Estatuto da Igualdade Racial. Quando nós estudamos, todos nós que aqui estamos, a nossa geração - não falo deles que são mais jovens -, do continente africano, nós estudamos só o Egito, em História, no Ensino Médio. E, assim mesmo, sem que se lembrasse que o Egito ficava na África! Se você perguntar para a maioria dos meninos, alguém vai achar que o Egito era uma espécie de sucursal do Império Romano, do Mediterrâneo, mas tinha uma autonomia. E nós vemos esses ecos, ou seja, da África Subsaariana para baixo, de onde se forma o Brasil, não se estuda nada, até os dias de hoje, sobre Angola, sobre Moçambique, sobre Guiné-Bissau, todas as Guínés, e sobre o Benin, e assim sucessivamente, de onde vieram os escravizados africanos.

Então, acho que isso tem que ser iluminado, Presidente, essa questão, até porque nós estamos vendo isto acontecendo, que é algo que me exaspera. É aquilo que o eminente Ministro-Relator disse. Eu não consigo imaginar o que passa pela cabeça de pessoas capazes de invadir uma escola por conta de um trabalho escolar de criança. Realmente, eu não consigo imaginar qualquer parâmetro de razoabilidade em uma conduta dessa. Essa é a razão pela qual a primeira sugestão, Ministro Fux, é nessa linha de fortalecimento da lei, capacitação dos professores e tal.

O segundo, são campanhas. Eu adotei isso em relação ao orçamento secreto, e acho que pode ser um bom resultado. Nós induzirmos campanhas dos Poderes, inclusive nós próprios, na nossa TV Justiça, nas redes sociais, embora nós façamos, mas a TV Câmara, a TV Senado, a EBC e, quem sabe, o Poder Executivo até na mídia comercial, campanhas contra o racismo. Há um esforço, mas eu acho que nós podemos enfatizar isto.

A terceira sugestão é sobre a Lei Rouanet e leis estaduais de incentivo à cultura. É muito recente a presença de negros em novelas e filmes. Historicamente, os atores e as atrizes negros e negras compareciam nas novelas como aqueles que integravam as senzalas. Era isso. Não havia nenhum outro papel. Recentemente, há um esforço, reconhecemos, nos vários núcleos que compõem o audiovisual brasileiro,

ADPF 973 / DF

de superação disto. Parece-me pouco.

E aí eu creio que, se há uma política de incentivo fiscal, ou seja, uma política de financiamento do Estado, deve haver uma indução no sentido de prioridade, foi como eu coloquei no texto que eu vou encaminhar ao Presidente, prioridade na Lei Rouanet e leis estaduais de incentivo à cultura a projetos que valorizem - eu coloquei um conceito jurídico indeterminado - a "presença relevante", porque acho que é o nosso limite. Fixar cota? Eu até pensei nisso, mas seria talvez muito invasivo em relação à liberdade de expressão, enfim, mas pelo menos presença relevante de atores e produtores, enfim, negros e negras, porque é uma política estatal. Então, se é uma política estatal, tem que cumprir a Constituição.

Nós temos alguns programas - e eu, claro, compreendo que, como, por decisão judicial, nós não podemos criar programa, não devemos fazer de modo algum isso -, e Sua Excelência o eminente Relator aludiu ao plano que já existe, que era do Sinapir, antigamente, e eu concordo com isto integralmente, eu apenas acresci, Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção de Igualdade Racial. Está em vigor um edital do Ministério da Igualdade Racial, pelo qual eu tenho profundo respeito, de seleção de 80 bolsistas para todo o território nacional. Eu não posso imaginar que 212 milhões de brasileiros, 8 milhões e 511 mil quilômetros quadrados, isso seja constitucional, em termos estruturais.

Então, estes programas, e eu, Ministro Fux, vou lhe entregar por escrito: Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção de Igualdade Racial; Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva, que é um plano muito importante, que deriva desse a que Vossa Excelência aludiu. Ministro Fachin, são 54 agentes que estão sendo selecionados, 54, dá dois por Estado, *grosso modo*, e por unidade federada.

Então, a política nacional, finalmente, o que eu destaquei desse conjunto, porque creio que o monitoramento deve ser extensivo, como Sua Excelência o Ministro Fux propôs, o que eu sugiro a Sua Excelência e ao Plenário é que nós iluminemos alguns programas que compõem esse plano. E o meu cardápio seria esse: o Programa de Agentes Territoriais de

ADPF 973 / DF

Promoção de Igualdade Racial; Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva, porque, de fato, existe um drama, como Sua Excelência o Ministro-Relator aludiu; e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, porque ela está no Estatuto da Igualdade Racial como prioridade - é o art. 7º do Estatuto.

E aí nós adotaríamos, em relação a esses programas, o modelo PPCDAm, o modelo que nós estamos adotando nesses processos estruturais, que nasceram da relatoria da Ministra Cármen e hoje estão uma parte com o Ministro André, uma parte comigo, conduzindo em litisconsórcio, porquanto são duas ações diferentes, com ênfases diferentes. E nós adotaríamos com o Nupec e com o CNJ.

Então, Senhor Presidente, como eu disse, não é a divergência, é apenas talvez uma ênfase no espírito do caso Brown, para daqui a um ano ou dois nós termos alguns resultados tangíveis.

É como eu voto.

26/11/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)

:THIAGO GOMES VIANA

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental na qual os autores requerem *“Seja reconhecido por esta Corte um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional”*, com a consequente determinação para que se implemente *“um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra”*.

Transcrevo a síntese elaborada pela eminente Ministra Rosa Weber, Relatora originária do presente feito:

“1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de **medida cautelar**, proposta pelos Partidos dos Trabalhadores – PT, Socialismo e Liberdade – PSOL, Socialista Brasileiro – PSB, Comunista do Brasil – PCdoB, Rede Sustentabilidade – REDE, Verde – PV – e Democrático Trabalhista – PDT, provocados pela Coalizão Negra por Direitos, em face de **ações e omissões reiteradas do Estado Brasileiro** que acarretam a violação de preceitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra.

2. Forte na legitimidade ativa decorrente da representação no Congresso Nacional, os partidos requerentes, de início, alegam a configuração de um **problema estrutural** relacionado notadamente ao **aumento da letalidade de pessoas negras** em consequência da **violência institucional** e da **desconstrução de políticas**

ADPF 973 / DF

públicas voltadas à saúde e à redistribuição de renda que lhes favoreça.

...

3. O cabimento da presente ADPF é justificado, na petição inicial, em virtude da existência de *“violações aos preceitos fundamentais da igualdade (CF, art. 5º, caput); da vida (CF art. 5º, caput); da segurança (CF art. 5º, caput); da saúde (CF, art. 6º, caput) e alimentação (CF, art. 6º, caput)”*, **parâmetros normativos de controle** postos ao exame desta Suprema Corte.

A **subsidiariedade** é fundamentada na ausência de outro meio processual na jurisdição constitucional que possa efetivamente sanar as lesões aos preceitos fundamentais supostamente violados.

4. Quanto ao **direito à vida**, aponta-se, como exemplo, a *Chacina do Jacarezinho*, ocorrida em maio de 2021 no Rio de Janeiro, que resultou em 28 (vinte e oito) óbitos decorrentes, segundo os autores, da desproporcionalidade da força policial.

No que concerne ao **direito à saúde**, apresenta-se estudo que conclui que *“houve uma taxa de aumento de excesso de mortalidade em razão da COVID-19 57% maior das pessoas pretas e pardas em comparação às pessoas brancas; a população negra maior de 80 anos apresentou o dobro de mortes; e os dados seguem afirmando que os homens negros continuam sendo as maiores vítimas da falta do acesso à saúde, pois a taxa de mortalidade dos homens negros foi 55% maior que em relação aos homens brancos”*.

A violação da **alimentação digna** é associada, pelos requerentes, à insegurança alimentar que acomete a população negra, especialmente em razão da relação com a pobreza que incide com mais força sobre essa parcela da

ADPF 973 / DF

sociedade.

A **afronta à igualdade** permeia todos os demais direitos enumerados na exordial, uma vez que as desigualdades sociais e raciais são postas como um legado da escravidão e do racismo que gera impactos no acesso a direitos e serviços de forma díspar entre negros e brancos.

A violência e a letalidade policiais são denunciadas como causas de **desrespeito à segurança** da população negra. Noticia-se que “(...) *dados obtidos via Lei de Acesso à Informação aponta que a cada quatro horas uma pessoa negra é morta em ações policiais em seis dos sete estados monitorados pela Rede: Bahia, Ceará, Piauí, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo*”.

Nesse contexto de formulação do problema constitucional, sustenta-se a existência de **ações e omissões** do Estado brasileiro em **violação maciça dos direitos fundamentais** de forma idônea a caracterizar um **estado de coisas inconstitucional**, delineado pela negação sistemática e reiterada de direitos à população negra brasileira.

Alude-se, nessa linha de raciocínio jurídico, à configuração de atos enumerados no **Estatuto de Roma** como suficientes para a configuração do crime de genocídio, assim descritos na petição inicial: “*homicídio de membros do grupo; ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo; sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial*”.

Segue-se alegando que há “*precarização da saúde pública, como pode ser constatado com a inclusão da área na Emenda Constitucional 95 que limita os investimentos por 20 anos em despesas primárias*”. Ainda, que se verifica um esvaziamento de políticas públicas e decisões judiciais que

ADPF 973 / DF

favorecem a população negra, como a política de cotas, objeto da ADPF 186.

5. À alegação de que presentes a **plausibilidade do direito** e o **perigo de demora** na prestação da jurisdição, consubstanciados, respectivamente, nas *“sistemáticas práticas inconstitucionais por parte do Estado brasileiro”* e *“na ausência de providências eficientes para frear as ações e inações do Estado que proporcionam o abreviamento da vida ou a sobrevida da população negra no Brasil”*, é requerida **medida cautelar**, nos seguintes termos:

“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

ADPF 973 / DF

de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), à 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 a 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

ADPF 973 / DF

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 ¼ 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

ADPF 973 / DF

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”.

6. No mérito, requer-se a **procedência do pedido** objeto da presente ADPF, para que seja reconhecido um **estado de coisas inconstitucional** a exigir a **adoção de políticas públicas** voltadas a sanar o quadro de **violação de direitos** da população negra brasileira. Ademais, pugna-se pela **confirmação** das providências postuladas cautelarmente, a fim de que sejam determinadas à **União Federal** a elaboração e a implementação, com a **participação** de organizações da sociedade civil e do movimento negro, de um *“Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra”*.”

Substituída a relatoria ao eminente Ministro Luiz Fux (art. 38 do RISTF), incluiu-se o processo nas sessões de 22 e 23/11/2023, *“exclusivamente para leitura do relatório e realização das sustentações orais, com posterior agendamento de sessão para o início da votação e julgamento”*.

Admitidos na condição de amici 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), Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (Abjd), Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (Abpn), Clínica Uerj Direitos/Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Conectas Direitos Humanos, Conselho Nacional de Direitos Humanos (Cndh), Criola, Defensoria Pública da União, Educação

ADPF 973 / DF

e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), Gabinete Assessoria Jurídica às Organizações Populares, Instituto de Defesa da População Negra (Idpn), Instituto de Defesa do Direito de Defesa Márcio Thomaz Bastos (Iddd), Instituto de Referência Negra Peregum, Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (Renfa).

É o relatório.

Examino.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental em apreço convoca este Supremo Tribunal, mais uma vez, a refletir sobre a temática da desigualdade racial no Brasil e a efetividade da atuação das instituições republicanas diante desse cenário que aflige, de modo severo e reiterado, a população negra.

A leitura das peças acostadas, bem como as informações trazidas pelos requerentes e amigos da Corte, nas sessões do Plenário a tanto dedicadas (22 e 23/11/2023), revelam um quadro extremamente sensível, grave e complexo.

Consabidamente, a desigualdade racial no Brasil não é episódica. Ao contrário, tem resistido e se renovado em nossa sociedade ao longo dos séculos.

Passo às preliminares.

I - Preliminares

Assento, de plano, que **rejeito *in totum* as preliminares arguidas**, quais sejam:

I.a) ausência de indicação de ato específico do Poder Público

A via eleita pelos requerentes não se harmoniza com a pretendida limitação do conceito “*de ato do Poder Público*” (art. 1º da Lei nº 9.882/1999) a uma norma isolada ou a um ato administrativo em particular, especialmente porque assentada a tese na existência de um estado de

ADPF 973 / DF

coisas inconstitucional.

Na esteira do entendimento desta Corte, a exemplo do operado na ADPF 347 (sistema prisional) e na ADPF 976 (população em situação de rua), em hipóteses como a versada nos presentes autos deve o “*ato do Poder Público*” ser compreendido como o conjunto de condutas estatais - omissivas e/ou comissivas - apontado.

Rejeito.

I.b) não preenchimento do requisito da subsidiariedade

O relevante papel da ADPF como instrumento de superação de determinados quadros de inconstitucionalidade, não pode ser esvaziado a partir da exegese literal do § 1º do art. 4 da Lei nº 9.882/1999 (“*Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.*”).

A mera possibilidade abstrata da utilização de outros instrumentos previstos na legislação não afasta a ADPF, cujo cabimento se tem por demonstrado na ausência de meio concretamente eficaz.

Destaco que, em voga lesão tida por estrutural, inexistente ação individual ou coletiva hábil a, isoladamente, produzir os resultados sistêmicos requeridos.

Rejeito.

I.c) inexigibilidade de políticas públicas por meio da ADPF

A excepcional atuação desta Suprema Corte no reconhecimento de condições estruturais de inconstitucionalidade configura tão somente atuação judicial autorizada pela Carta Magna, sempre que demandada a salvaguardar direitos fundamentais afrontados em razão da ausência ou da insuficiência da atuação do Estado.

Rejeito.

I.d) ofensa ao princípio da separação dos Poderes

A jurisprudência desta Casa é uníssona no sentido de que a atuação dirigida à garantia dos direitos fundamentais não caracteriza ingerência

ADPF 973 / DF

indevida, mas exercício legítimo do papel de guardião da Lei Maior. Nesse sentido, *v.g.*, a ADPF 635, a ADPF 709 e a ADI 3.510.

Rejeito.

I.e) inércia ou da insuficiência do Estado não demonstrada

Detecto que as alegações veiculadas sob tal prisma confundem-se com o mérito, razão pela qual as examinarei no tópico adequado.

Rejeito as preliminares.

II - Mérito

II.a) Racismo estrutural e violência contra a população negra

A Constituição Federal de 1988 assentou o **repúdio do Brasil ao racismo** (art. 4º, VIII), consagrou a sua prática como **crime** inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLII), erigiu a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III) e determinou ao Estado o dever de promover o bem de todos, **sem preconceitos de raça** ou qualquer outra forma de discriminação (art. 3º, IV).

É dizer, o texto constitucional reconhece a existência dessa **chaga da humanidade** que é o **racismo**, prática tão abjeta cuja gravidade merece **reprovação de natureza penal** sancionatória, bem como impõe ao Estado e à sociedade o seu enfrentamento e eliminação.

Compreender a **dimensão da violência** que atinge de forma desproporcional a população negra brasileira - exercício sem o qual é impossível apontar soluções adequadas - passa por **reconhecer a existência do racismo estrutural**.

O racismo estrutural, longe de ser mera construção teórica, é fenômeno histórico e institucional que molda a desigualdade - formal e material - sob os mais diversos aspectos, independentemente de intenção discriminatória explícita.

ADPF 973 / DF

Como consequência da formação histórica do Estado brasileiro — apoiada em mais de três séculos de escravização, seguida da exclusão formal e material no período posterior à abolição, consubstanciada, em grande medida, na marginalização econômica e cultural — nossas instituições, práticas e arranjos sociais encontram-se, é inegável, estruturados de forma a reproduzir o modelo de desequiparação com base na cor da pele.

O reconhecimento da presença dessa estrutura que reforça a **discriminação racial**, como dito, é essencial para compreender a violência que recai de maneira concentrada sobre pessoas negras, fenômeno que **não se reduz a episódios isolados**, bem como a específicos desvios de conduta deste ou daquele agente estatal em especial.

É equivocado inserir as inúmeras e diversificadas práticas de violência contra a população negra na esfera da excepcionalidade.

Dados oficiais revelam que jovens negros são, reiteradamente, as principais vítimas de homicídios, tanto em ações estatais quanto em atos privados, assim como é do conhecimento de todos que o nosso sistema prisional abriga proporção significativamente maior de pessoas negras.

O noticiário e as mídias sociais reiteram - estudos acadêmicos e pesquisas oficiais confirmam - que o sistema repressivo estatal, a exemplo das abordagens policiais, do uso da força e das prisões preventivas, incide de modo racialmente seletivo.

A letalidade policial, a super-representação de pessoas negras no sistema prisional, as barreiras ao acesso a políticas de saúde e educação, assim como a violência direcionada a manifestações religiosas de matriz africana constituem expressões contemporâneas de um processo histórico que naturalizou a precarização - a menos valia - das vidas negras.

ADPF 973 / DF

Ressalto que o racismo estrutural não se manifesta apenas na dimensão física da violência. Ele produz, igualmente, violência institucional e simbólica, gerando para a população de mulheres e homens negros maiores dificuldades no acesso a direitos básicos como alimentação, moradia, saúde, educação e segurança.

As **barreiras erigidas pela discriminação racial** alcançam o **mercado de trabalho**, o que agrava sobremaneira as já precárias condições de subsistência da população negra, gerando uma tendência à perpetuação da pobreza e, assim, à manutenção do ambiente de violência em que inseridos. Matéria publicada pela Agência Brasil - EBC sob a chamada *“Hora trabalhada de pessoa branca vale 67,7% mais que a de negros”*, elaborada com base na Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, aponta que *“a hora trabalhada de uma pessoa branca vale 67,7% mais que a de trabalhadores pretos e pardos. Enquanto negros – conjunto de pretos e pardos – recebem R\$ 13,70 em média, os brancos recebem R\$ 23. Invertendo a ordem, significa também dizer que negros recebem por hora 40% a menos que os brancos”*.

A iniquidade remuneratória se encontra espelhada na população negra independentemente do nível de escolaridade, observado *“que os brancos recebem mais que os pretos e pardos pela hora trabalhada em todos os níveis”*, e se espalha também no que diz com as espécies de postos de trabalho disponibilizados, ordinariamente destinadas as *“ocupações que pagam menos, como construção, agropecuária, serviço doméstico”*, à população negra, *“enquanto a população branca normalmente está inserida em ocupações que pagam rendimento maior, como informação e comunicação e administração pública”*. (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-12/hora-trabalhada-de-pessoa-branca-vale-677-mais-que-de-negros#:~:text=Hora%20trabalhada%20de%20pessoa%20branca,a%20de%20negros%20%7C%20Ag%C3%Aancia%20Brasil>)

ADPF 973 / DF

Esta Casa já teve a oportunidade de se manifestar, sob enfoques diversos, acerca dessa temática, consoante relevantes julgados que refiro de forma bastante breve.

Em 2012, ao exame da **ADPF 186**, reconheceu-se a constitucionalidade do **sistema de reserva de vagas** com base em critério étnico-racial (cotas) para o ingresso nas **universidades públicas**, tendo sido assentado que ignorar a existência de desigualdades e discriminações em razão do fator racial promove a manutenção de uma estrutura de desequilíbrio.

Em 2017, no âmbito da **ADC 41**, esta Casa validou a sistemática das **cotas nos concursos públicos** para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, tendo a decisão por um dos fundamentos a *“necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente”*.

Na **ADI 3.239**, julgada em 2018, ratificou-se, a partir do *“compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF)”*, a validade do Decreto nº 4.887/2003, pelo qual reconhecida a **propriedade das terras** ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos **quilombos**.

No ano de 2021, ao exame do **HC 154.248**, esta Casa reafirmou o *“reconhecimento objetivo do racismo estrutural como dado da realidade brasileira ainda a ser superado por meio da soma de esforços do Poder Público e de todo o conjunto da sociedade”* e concluiu que o *“crime de injúria racial reúne todos os elementos necessários à sua caracterização como uma das espécies de racismo”*, de modo a qualificá-lo como **imprescritível e inafiançável**.

ADPF 973 / DF

Na ADPF 347, esta Corte, no ano de 2023, reconheceu o “*estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro*”, em decisão cujo teor traz apontamentos acerca das características da população encarcerada no Brasil, dentre os quais a majoritária composição por “*jovens de até 29 anos de idade (55%), negros (64%), com baixo grau de escolaridade*”.

Em 2025, na ADPF 635, versando sobre a **letalidade policial** no Estado do Rio de Janeiro, houve o “*reconhecimento da natureza estrutural do litígio, com a necessidade de atuação coordenada e contínua entre os entes estatais, afastado o reconhecimento do estado de coisas ainda inconstitucional*”.

Extraio do meu voto naquela assentada trecho em que fiz constar a “*sentença proferida pela Corte Interamericana de Direito Humanos, no Caso Favela Nova Brasília vs Brasil*”, *verbis*:

“B.1. Violência policial no Brasil

...

103. **Entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados.** Segundo dados oficiais, “*os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino*”. Na cidade do Rio de Janeiro, aproximadamente 65% das pessoas que morreram em 2015 são negras (negros e mulatos). No Estado do Rio de Janeiro, estudos mostram que a oportunidade de **um jovem negro de morrer por ação da polícia é quase 2,5 vezes maior do que a de um jovem branco.**”

Com rigor, não se coloca em **discussão** a presença do racismo

ADPF 973 / DF

estrutural no Brasil - reconhecido pelo Estado e por esta Suprema Corte -, mas sim a **existência e a efetividade das medidas institucionais de enfrentamento da discriminação racial**, da violência que aflige e subtrai vidas de pessoas negras em nossa sociedade.

II.b) marcos normativos e institucionais - panorama

A Constituição de 1988 inaugura marco normativo que rompe com a postura de indiferença estatal, consagrando, de forma explícita, o dever de combater a discriminação racial e de promover a igualdade substantiva, comando que impulsiona a adoção de marcos institucionais no aspecto.

O Estado brasileiro tem afirmado o compromisso de repúdio à discriminação racial, no campo normativo, por meio de diversos marcos legais e institucionais.

Sob o prisma normativo verifico que o Brasil é signatário, no **plano internacional**, de diversos tratados cujos objetivos se voltam ao banimento da discriminação racial.

Assim, a *“Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial”*, promulgada pelo Decreto nº 65.810/1969, na qual *“Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em tôdas as suas formas ...”* (art. II.1), a *“Declaração e Programa de Ação de Durban”*, de 2001, resultado da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, e a *“Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância”*, firmada pelo Brasil em 2013 e promulgada pelo Decreto nº 10.932/2022, em que *“Os Estados comprometem-se a prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e*

ADPF 973 / DF

formas correlatas de intolerância ...” (art. 4).

Já no **plano interno**, registro a Lei nº 7.716/1989, contemporânea ao advento da Lei Magna, pela qual definidos os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

A Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) cria o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, mecanismo de articulação federativa destinado a promover ações coordenadas, monitorar políticas, integrando União, Estados e Municípios em ações para a igualdade racial.

Já a Lei nº 14.532/2023, agravou as penas cominadas nas hipóteses de práticas racistas por meios digitais, bem como tipificou a injúria racial como crime de racismo, tornando o crime de injúria racial imprescritível e inafiançável.

No que diz com os **marcos institucionais**, tem-se no Estatuto da Igualdade Racial o diploma fundante, pelo qual preconizada a igualdade de oportunidades e a defesa dos direitos individuais, sociais e coletivos da população negra **mediante a implementação de ações afirmativas**, as quais, na quadra atual, estão sob a coordenação do Ministério da Igualdade Racial.

Inserem-se nesse espectro de **ações afirmativas** o **programa de reserva de vagas para pessoas negras em universidades**, instituições federais de **ensino técnico** e em **concursos públicos**, consoante Lei nº 12.711/2012, reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência). Busca-se corrigir as desigualdades históricas e promover a inclusão desses segmentos de pessoas. Com precisão, tem-se o bloco normativo composto pelas Leis nºs 12.288/2010, 12.711/2012, 12.990/2014, 14.723/2023 e 15.142/2025.

ADPF 973 / DF

De igual modo, o “**Programa Federal de Ações Afirmativas - PFAA**, no âmbito da administração pública federal direta, com a finalidade de promover direitos e a equiparação de oportunidades por meio de ações afirmativas destinadas às populações negra, quilombola e indígena, às pessoas com deficiência e às mulheres, consideradas as suas especificidades e diversidades”, objeto do Decreto nº 11.785/2023, a **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra - Pnsipn**, criada em 2009, o **Programa Aquilomba Brasil**, “com a finalidade de promover medidas intersetoriais para a garantia dos direitos da população quilombola no País”, editado pelo Decreto nº 11.447/2023, e a **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola**, instituída pelo Decreto nº 11.786/2023.

Com o escopo da **redução da violência** contra a população negra, particularmente orientado aos jovens negros, existe o **Plano Juventude Negra Viva**, criado pelo Decreto nº 11.956/2024, descrito como “*um aprimoramento e uma atualização do antigo plano existente – o Plano Juventude Viva (PJV), lançado em 2012 e descontinuado em 2019*”. O PJNV volta-se à retomada e à ampliação das iniciativas anteriores, reconhecendo a “*questão da violência letal contra jovens negros ... como um problema tanto estrutural quanto racializado*”.

II.c) Estado de Coisas Inconstitucional - configuração

Acompanho o voto do eminente Relator, Ministro Luiz Fux, ao registro de que o **reconhecimento do racismo estrutural integra a jurisprudência do Tribunal**.

Rememoro o Habeas Corpus 54.248/DF, sob a relatoria do eminente Ministro Edson Fachin, Presidente, cujo teor da decisão assenta, a partir do texto constitucional, de compromissos internacionais e de julgados desta Casa, o **reconhecimento objetivo do racismo estrutural**.

Na linha dos precedentes sobre a matéria, verifico se tratar de **estruturas** - não atos individuais - que se opõem à **natureza antirracista da Constituição de 88**.

Presente, de um lado, o **racismo estrutural**, e, de outro, o **dever de**

ADPF 973 / DF

repúdio ao racismo como princípio da República Federativa do Brasil (art. 4º, VIII, da CF/88), **concluo configurado o estado de coisas inconstitucional**, sublinhando tudo quanto assinalado no item II.a (*“Racismo estrutural e violência contra a população negra”*).

Trata-se o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional de declaração drástica, profunda, sem dúvida. Mas é inegável que, desde 1831, com a primeira lei de abolição da escravidão negra no Brasil, a *“lei para inglês ver”* - é a gênese da expressão -, o Brasil começou a abolir a escravização negra e nunca acabou, a bem da verdade. **Essa trajetória de quase 200 anos revela que a providência ora tomada - declarar o estado de coisas inconstitucional - é necessária.**

Atento à natureza e à teleologia do processo estrutural -, que exige, na hipótese, - sem prejuízo da deferência aos demais Poderes e do estrito respeito às funções que lhes são típicas - a adoção de soluções voltadas à efetiva **superação das desigualdades raciais** históricas, bem como da **ineficiência do Estado** brasileiro na garantia de direitos fundamentais da população mais humilde e majoritariamente negra, **proponho:**

1) medidas voltadas a ampliar a capacitação profissional, induzir campanhas de combate ao racismo e priorizar projetos:

a) a capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do Continente Africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira, conforme a Lei nº 10.639/2003 e o Estatuto da Igualdade Racial;

b) o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação (Secom), deverá realizar campanhas na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana; o mesmo deverá ser feito nas TVs institucionais e mídias sociais dos Três Poderes;

c) a Lei Rouanet e as leis estaduais de incentivo à cultura deverão priorizar projetos em que haja presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados;

ADPF 973 / DF

d) a ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial;

e) a ampliação dos agentes territoriais do Plano Juventude Negra Viva e o monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, conforme art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial.

2) aspectos institucionais e procedimentais - revisão do Planapir ou elaboração de plano autônomo devendo atender às seguintes diretrizes:

a) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude de suas atribuições elencadas na Lei nº 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber: Casa Civil, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Advocacia-Geral da União;

b) deverá ser assegurada ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do Movimento Quilombola e dos Povos de Terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados;

c) sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida ainda a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimada;

d) para cada medida a ser adotada no plano, é imprescindível

ADPF 973 / DF

que a União fixe objetivos, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, prazos, recursos existentes e necessários, bem como matriz de risco, e preveja mecanismo 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, frisa-se ainda a necessidade de assegurar a compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária.

Acresço que a revisão do Planapir ou, a critério do Governo Federal, a elaboração em caráter autônomo do Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural deverá ser **ultimada no prazo de 12 meses**, contados do trânsito em julgado do *decisum*, submetendo-o à **homologação deste Supremo Tribunal Federal** e delegada a **fiscalização** de cumprimento do plano ao **Conselho Nacional de Justiça**, por intermédio do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário.

III - Conclusão

Ante o exposto, rejeitadas as preliminares, **conheço** da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, **declarado o estado de coisas inconstitucional, julgo parcialmente procedente o pedido**, com as **determinações acima** explicitadas.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

ADV.(A/S) : AFONSO HENRIQUES MAIMONI (26821/DF, 2772/A/MT, 67793/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)

ADV.(A/S) : MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA (132315/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : LIA MARIA MANSO SIQUEIRA (130622/MG)

ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)

ADV.(A/S) : MAIRA SANTANA VIDA (33243/BA)

ADV.(A/S) : THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY

ADV.(A/S) : ALLYNE ANDRADE E SILVA (69283/PR, 340923/SP)

ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)

ADV.(A/S) : FILIPE LOPES DA SILVA (185640/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORRÊA (53078/DF)

ADV.(A/S) : CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA (59109/DF)

ADV.(A/S) : JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS (67219/DF)

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
ADV.(A/S) : VERA LUCIA DA MOTTA (59837/SP)
ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR (68637/DF)
ADV.(A/S) : CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO (384361/SP)
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S) : WALBER DE MOURA AGRA (76531/DF, 00757/PE, 83264/PR)
ADV.(A/S) : ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (37719/PE)
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 (054288/RJ)
ADV.(A/S) : VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA (215497/RJ)
AM. CURIAE. : CONAQ ; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
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 (78707/DF, 186442/RJ, 506475/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)
ADV.(A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
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 (62848/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ; CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA (ABJD)
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL
ADV.(A/S) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA (80529/DF, 372470/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM
ADV.(A/S) : VIVIANE BALBUGLIO (396553/SP)
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 (175288/RJ) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CRIOLA

ADV.(A/S) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS (458545/SP) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPROIBICIONISTAS -
RENFA
ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)
ADV.(A/S) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO (47558/PE)
AM. CURIAE. : GABINETE ASSESSORIA JURIDICA AS ORGANIZACOES
POPULARES
ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN
ADV.(A/S) : ISABELLA DE SOUZA TEIXEIRA (509598/SP)
ADV.(A/S) : AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA (357070/SP)
ADV.(A/S) : AMANDA SCALISSE SILVA (408537/SP)
ADV.(A/S) : AMANDA VITORINA DOS SANTOS (463158/SP)
ADV.(A/S) : BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA (490996/SP)
ADV.(A/S) : ELAINE GOMES DOS SANTOS (223973/RJ)
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES VIANA (78160/DF, 10642/MA)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, a Dra. Ágatha Regina Abreu de Miranda; pelos requerentes Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - Pcdob, Rede Sustentabilidade - REDE e Partido Democrático Trabalhista - PDT, a Dra. Maria Clara D'Ávila Almeida; pelo requerente Partido Verde - PV, o Dr. Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior; pela Advocacia-Geral da União, as Dras. Claudia Aparecida de Souza Trindade e Alessandra Lopes da Silva Pereira, Advogadas da União; pelo *amicus curiae* Clínica UERJ Direitos - Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Instituto de Referência Negra Peregrum, a Dra. Viviane Balbuglio; pelo *amicus curiae* Criola, as Dras. Amanda Laysi Pimentel dos Santos e Thula Rafaela de Oliveira Pires; pelo *amicus curiae* Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA, a Dra. Priscilla dos Santos Rocha; pelo *amicus curiae* CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a Dra. Vercilene Francisco Dias; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), a Dra. Priscila Pamela Cesario dos Santos; pelo *amicus curiae* EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, o Dr. Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.11.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o

julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Clínica de Direitos Humanos e Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo da América Latina - PEABIRU - ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), a Dra. Fernanda Lima da Silva; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD, o Dr. Cleucio Santos Nunes; pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, a Dra. Sílvia Virgínia Silva de Souza; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, a Dra. Charlene da Silva Borges, Defensora Pública Federal; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz Costa; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.11.2023.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar o 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, observadas as seguintes diretrizes: 1. A revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá contemplar em caráter exemplificativo, as seguintes medidas decunho material: a. Providências concretas para o combate ao racismo institucional, sobretudo em áreas relacionadas à acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso; d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades; e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto

a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; 2. No que diz respeito aos aspectos institucionais e procedimentais, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes: a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União; b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados; c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado. 3. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional deverá ser ultimada no prazo de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente decurso, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário; e do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator, com os seguintes acréscimos: 1. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial); 2. Poder Executivo, por intermédio da SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; 3. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura - deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; 4. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; 5. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva; e 6. Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial), o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 26.11.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, quero cumprimentar Vossa Excelência, a Ministra Cármen Lúcia, os eminentes Pares, o Vice-Procurador-Geral da República, advogados, advogadas, servidores e todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, quero inicialmente cumprimentar o Ministro Luiz Fux pelo denso voto apresentado na data de ontem, com todo um histórico sobre o racismo estrutural que vige em nosso país, dados e informações. Aproveito e peço apenas alguns esclarecimentos a Sua Excelência em relação ao dispositivo do voto.

Pelas minhas anotações, Ministro Fux, Vossa Excelência determina providências apenas para o Poder Executivo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Saúdo Vossa Excelência, o eminente Procurador da República e os eminentes Colegas.

Na verdade, cito providências que são da competência do Executivo, mas há também, até no corpo do voto, na parte de aspectos institucionais e procedimentais, uma série de Poderes envolvidos, inclusive o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, na parte que toca à fiscalização das providências pelo CNJ, então há uma interação entre os três Poderes.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Em uma parte do voto de Vossa Excelência, constam, parece-me, referências à edição de leis específicas. Seria uma determinação ao Poder Legislativo?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Não. Na verdade, deixe-me explicitar e aí teríamos que avaliar. O Ministro Presidente deu a ideia de sintetizarmos as sugestões, mas, se dependesse de mim, se tivéssemos alguma oportunidade de fazer uma interpretação conforme, de intervenção mínima do Estado no domínio econômico, na livre iniciativa, solicitaria, digamos assim, uma medida legislativa em que se permitisse e mesmo se criasse um limite de admissão da população

ADPF 973 / DF

negra em várias instituições privadas, nas quais não verificamos um diretor, um CEO, e eles deveriam ter essa chance também. Até concito Vossa Excelência, que tem sempre uma bela criação de soluções, que possamos entrever essa possibilidade de que eles possam ter ascensão no domínio privado. Claro que o Legislativo pode editar uma lei e entendermos que ela seja constitucional para permitir essa ocupação de cargos estratégicos nas empresas e em todas as instituições em que seja necessário que a população negra tenha acesso. Em ACO, determinaríamos ao Legislativo que, em determinado prazo, decidisse. Não teria nenhuma objeção a esse tipo de proposição. Fixei o prazo de 12 meses, citei o prazo de 12 meses, respeitando a capacidade institucional desses ministérios, que são próprios para atuar nesse plano, com atribuições pertinentes, a saber, Casa Civil, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, tudo, digamos assim, formatado pela Advocacia-Geral da União. E fixei o prazo de 12 meses para o término da revisão do Planapir, que veio no bojo da lei, logo, eventualmente, o Legislativo poderia intervir nesse sentido. Não estou determinando, mas, eventualmente, receberia de muito bom grado essa determinação.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Acho que talvez possamos definir depois esse conjunto de providências, se assim o Colegiado entender, com a preocupação de resguardar a separação de Poderes e não avançar em um terreno que talvez não fosse próprio da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Contudo, em essência, Senhor Presidente e eminentes Pares, como disse, reconheço o brilhantismo do voto proferido pela eminente Ministro Luiz Fux. Trago voto escrito e faço, na verdade, apenas algumas referências, no sentido de que a compreensão do racismo estrutural, como fruto da construção do Estado brasileiro, explica o próprio cenário de extrema desigualdade racial existente no Brasil, como bem apontou o eminente Relator.

ADPF 973 / DF

Com todas as considerações feitas por Sua Excelência, Ministro Fux, tenho dúvidas apenas sobre o estado de coisas inconstitucional.

A AGU apresentou uma série de providências que vêm sendo adotadas, que acho que Vossa Excelência cita no voto, não é?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - É, por isso que julguei parcialmente procedente.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - É porque recebi da AGU uma série de providências, que foram adotadas não só no passado, mas que vêm sendo adotadas no presente, desde leis editadas em 2003, depois em 2010, a criação do Ministério da Desigualdade Racial, enfim, diversas outras providências que me levam a crer que não existe uma omissão. Existe uma situação, como foi reconhecido por Vossa Excelência, de insuficiência, talvez, mas não uma omissão atual que justificasse, nos termos dos nossos precedentes, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Não há dúvida de que há violação de preceitos fundamentais. Isso está longe de qualquer dúvida, inclusive pelo cenário traçado por Vossa Excelência, de forma bastante densa, no voto apresentado. Em precedentes recentes nossos, como a ADPF 635, da relatoria do Ministro-Presidente, Edson Fachin, e a ADPF 760, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, deixamos de reconhecer o estado de coisas inconstitucional a partir da constatação de que não havia omissão atual do poder público.

Desse modo, seguindo esses precedentes, mas, ao mesmo tempo, reconhecendo a grave violação a diversos preceitos fundamentais, meu voto se encaminha no sentido de reconhecer essas graves violações de preceitos fundamentais e determinar um conjunto de providências que se possam somar às iniciativas já tomadas pelo poder público, substancialmente na linha do voto proferido pelo eminente Relator, mas sem declarar o estado de coisas inconstitucional.

Senhor Presidente, em suma, pelo meu voto, adiro a todas as ponderações e constatações trazidas pelo eminente Relator para reconhecer o racismo estrutural que existe em nosso país e as consequências deletérias dessa situação no plano da segurança, no plano

ADPF 973 / DF

educacional e em diversas outras áreas. Adiro às proposições feitas por Sua Excelência em relação às providências a serem adotadas, especialmente quanto à realização de um incremento ou à elaboração de um novo plano nacional de enfrentamento ao racismo estrutural.

Porém, por entender que há um conjunto de iniciativas que vêm sendo adotadas desde 2003, inclusive atualmente, e compromissos assumidos pelo Estado brasileiro para incrementar políticas públicas voltadas ao enfrentamento do racismo estrutural, apenas deixo de reconhecer o estado de coisas inconstitucional para reconhecer, sim, graves violações de preceitos fundamentais.

Julgo parcialmente procedente, divergindo apenas em relação a esse ponto do voto do eminente Relator.

27/11/2025

PLENÁRIO

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)	:THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY
ADV.(A/S)	:MAIRA SANTANA VIDA
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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)

:THIAGO GOMES VIANA

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): De início, esclareço que adoto o relatório do eminente Relator, Ministro Luiz Fux. Ressalto apenas que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Comunista do Brasil – PCdoB, pela Rede Sustentabilidade – REDE, pelo Partido Verde – PV e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT contra:

ações e omissões reiteradas [praticadas pelo Estado brasileiro] 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 (doc. 1).

Apontam os requerentes como preceitos fundamentais violados os direitos à igualdade, à vida, à saúde, à segurança e à alimentação (arts. 5º e 6º da Constituição Federal – CF).

Citam, como exemplo de violação ao direito à vida, a “Chacina do Jacarezinho”, ocorrida em maio de 2021, que implicou a morte de ao menos 28 pessoas, apontando que a alta letalidade existente no país afeta de forma desigual comunidades periféricas e negras; como exemplo de

ADPF 973 / DF

violação ao direito à saúde, apresentam dados que revelam maior mortalidade de pessoas pretas e pardas em razão da Covid-19 ante a distinção racial do acesso à saúde e consequentemente à vida; como violação ao direito à alimentação digna, indicam dados que mostram maior incidência de insegurança alimentar entre a população negra; como violação ao princípio da igualdade, sustentam que as práticas acima apontadas se fundam no legado da escravidão e do racismo; como violação ao direito à segurança, destacam a maior violência e letalidade da população negra.

Os requerentes apontam um quadro fático que sugere uma inação do Estado brasileiro na garantia de direitos fundamentais de forma igualitária, o que implica a fruição desigual entre pessoas brancas e não brancas.

Na cautelar, requerem os requerentes:

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**

ADPF 973 / DF

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 às 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,

ADPF 973 / DF

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 ¼ 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 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.

ADPF 973 / DF

No mérito, pleiteiam que:

2. Seja reconhecido por esta Corte um **estado de 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.

3. 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.

O Relator, Ministro Luiz Fux, determinou a requisição de informações ao Presidente da República e, após, vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República (doc. 37).

Em suas informações, a Presidência da República apontou que a ação deveria ser extinta sem resolução do mérito por falta de indicação precisa do ato do Poder Público causador da lesão a preceito fundamental e pelo não cumprimento do princípio da subsidiariedade. No mérito, ressaltou a improcedência da ação, em razão da existência de diversas políticas nacionais voltadas à população negra (doc. 40).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, em parecer assim ementado (doc. 48):

ADPF 973 / DF

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. Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Insustentação 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 ação, nos seguintes termos (doc. 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

ADPF 973 / DF

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.

Foram admitidos diversos *amici curiae*.

Em nova manifestação, por ocasião da inclusão do feito em calendário para leitura do relatório e para a realização de sustentações orais na Sessão Plenária de 22/11/2023, **a Advocacia-Geral da União reconsiderou sua posição inicial para se comprometer a elaborar, em um prazo razoável, um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional** (doc. 181).

Em seu voto no plenário físico no dia 26 de novembro de 2025, o eminente Relator, Ministro Luiz Fux, julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Feita essa breve rememoração, passo ao meu voto.

A questão constitucional consiste em saber se o Estado brasileiro, por meio de ações e omissões reiteradas, tem violado de forma sistemática os direitos constitucionais à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra.

De plano, **declaro que compartilho do entendimento originário apresentado pelo eminente Relator, Ministro Luiz Fux, quanto à determinação para a revisão, a cargo do Poder Executivo federal, do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR ou, a critério, elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional em caráter autônomo.**

Partilho também da compreensão quanto à ineficiência do Estado brasileiro na garantia de direitos fundamentais da população mais

ADPF 973 / DF

carente, majoritariamente negra, e à não superação do déficit histórico de políticas públicas adequadas para essa parcela da sociedade.

Como reconhece a própria Advocacia-Geral da União em seu mais recente parecer (doc. 181):

A história brasileira é marcada pela formação de estruturas sociais hierarquizadas e pautadas em critérios raciais. O racismo, enquanto elemento estrutural, tem perpetuado um cenário histórico de não acesso da população negra a direitos fundamentais mínimos.

[...]

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.

A compreensão do racismo estrutural como fruto da construção do Estado brasileiro explica o próprio cenário de extrema desigualdade racial existente no país.

Em que pese a incansável mobilização social sobre a questão, especialmente dos movimentos negros, e a retomada nos últimos anos de medidas voltadas a esse público pelo Executivo, os dados nacionais revelam que as vulnerabilidades sobre a população negra resistem no tempo, evidenciando o longo caminho ainda necessário para a superação dessa mácula na história brasileira.

Para além dos dados apresentados pelo eminente Relator, Ministro Luiz Fux, em seu voto, que sobressaem o cenário de maior desigualdade racial em relação à população negra, bem como aqueles explanados pela

ADPF 973 / DF

Advocacia-Geral da União e pelos diversos *amici curiae*, a seguir destaco algumas evidências que reforçam a questão:

O Boletim sobre a desigualdade racial no mercado de trabalho, desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e Emprego com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD no período de 2019 a 2024, sinaliza permanecerem maiores entre a população negra as taxas de informalidade. O maior índice de desocupação durante a série histórica refere-se permanentemente às mulheres negras. De outra parte, o rendimento médio mensal é menor entre homens e mulheres negras (Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/o-pdet/boletim-desigualdade-racial/BoletimsobreadesigualdaderacialnomercadodetrabalhoVF.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025).

O relatório final da CPI da Pandemia apontou também que a população negra foi a mais atingida pela Covid-19, apresentando número maior de óbitos em relação aos demais perfis (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/10/29/relatorio-da-cpi-aponta-que-populacao-negra-foi-mais-atingida-durante-a-pandemia>. Acesso em: 25 nov. 2025).

De acordo com a Agência de Notícias do IBGE:

Mulheres, pretos e pardos eram maioria entre os responsáveis por domicílios em insegurança alimentar

[...]

Os números mostram desigualdade também por cor ou raça. No contexto da insegurança alimentar, domicílios com responsáveis de cor branca eram 28,5%, **os de cor parda, 54,7%, e os de cor preta, 15,7%.** Para casos de insegurança alimentar grave, a participação de domicílios com pessoa responsável de cor parda passou para 56,9%, mais que o dobro da parcela que representava os domicílios cujo responsável era de cor branca,

ADPF 973 / DF

24,4% (Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44728-mais-de-dois-milhoes-de-lares-saem-da-inseguranca-alimentar-em-2024>. Acesso em: 25 nov. 2025 - grifei).

Da mesma forma, os índices de violência em relação à população negra são extremamente alarmantes. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, de 2025, as mulheres negras são as maiores vítimas de feminicídio e 55% das vítimas de estupros e estupros de vulneráveis são crianças e adolescentes negras. A população negra também é a mais atingida entre as vítimas de crimes (79%), representando mais de 60% das vítimas de latrocínio e 63,1% das vítimas de roubos e furtos de celular. Ao mesmo tempo, representam 82% das mortes por intervenções policiais e 65% das vítimas policiais (Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025).

Dado o largo período histórico de exploração, descaso e negligência estatal, é preciso reconhecer que **as iniciativas a favor desse grupo são recentes em comparação ao largo período histórico de violações sistemáticas contra esse grupo e, até o momento, insuficientes para sanar as falhas do Estado brasileiro na promoção da igualdade de toda a população.**

Afirma a Advocacia-Geral da União que, apenas na década de 1990, o Estado brasileiro começou a reconhecer a dimensão da questão racial no país e a necessidade de políticas afirmativas para reparar a população negra.

A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi instituída apenas em 2003 pelo Decreto n. 4.886, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. Em atendimento à Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, foram

ADPF 973 / DF

criados o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR e o Comitê de Articulação e Monitoramento por meio do Decreto n. 6.872/2009.

Somente em 2010, foi promulgada a Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Essa lei, em seu art. 49, determinou ao Poder Executivo federal a elaboração de um plano nacional de promoção da igualdade racial contendo metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR:

Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

§ 1º A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do SINAPIR, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional. (Vide Lei nº 12.990, de 2014)

§ 2º É o Poder Executivo federal autorizado a instituir fórum intergovernamental de promoção da igualdade étnica, a ser coordenado pelo órgão responsável pelas políticas de promoção da igualdade étnica, com o objetivo de implementar estratégias que visem à incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnica nas ações governamentais de Estados e Municípios.

§ 3º As diretrizes das políticas nacional e regional de promoção da igualdade étnica serão elaboradas por órgão colegiado que assegure a participação da sociedade civil.

§ 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e

ADPF 973 / DF

Estatística (IBGE) realizará, a cada 5 (cinco) anos, pesquisa destinada a identificar o percentual de ocupação por parte de segmentos étnicos e raciais no âmbito do setor público, a fim de obter subsídios direcionados à implementação da PNPIR (Incluído pela Lei nº 14.553, de 2023).

No art. 47 do mesmo diploma foi criado o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR para organizar e articular as políticas e serviços na matéria, abrindo a possibilidade de participação de entes subnacionais mediante adesão:

Art. 47. É instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão participar do Sinapir mediante adesão.

Ocorre que o Decreto n. 10.087, de 5 de novembro de 2019, que extinguiu uma série de conselhos federais e instrumentos participativos, revogou o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR, o que gerou descontinuidade em diversas políticas públicas na área, agravando o cenário que foi denunciado na inicial, ajuizada em maio de 2022.

A partir de 2023, porém, a União recriou o Ministério de Promoção da Igualdade Racial (arts. 17, XV, 33 e 53, II, da Lei n. 14.600/2023), que tem retomado esforços para a implementação de políticas públicas, a fim de reparar os danos históricos a esse importante segmento da população.

Passo, assim, à análise dos pedidos.

1. Sobre o pedido para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional

ADPF 973 / DF

Em pese compartilhar do entendimento quanto ao reconhecimento do contexto histórico e fático que sustenta a impugnação formulada e sua incompatibilidade com os direitos e garantias constitucionais da população negra, **entendo não se justificar a declaração do estado de coisas inconstitucional - ECI.**

Com base nos *structural remedies* dos Estados Unidos, a técnica decisória foi originalmente reconhecida pela Corte Constitucional da Colômbia, em ação envolvendo direitos previdenciários e de saúde de professores municipais (Campos, C. A. de A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 99).

A partir dos parâmetros estabelecidos na Sentença T-025/04, o estado de coisas inconstitucional objetiva enfrentar sérias e sistemáticas lesões constitucionais em face de omissões de políticas públicas que afetam um número indistinto de pessoas e que exige a efetivação de diversas providências pelas autoridades e poderes do Estado.

No trecho, Carlos Alexandre de Azevedo Campos desvenda a origem do ECI:

Para proteger a dimensão objetiva desses direitos, a Corte Constitucional colombiana acabou tomando medida extrema: reconhecer a vigência de um ECI. Trata-se de decisão que busca conduzir o Estado a observar a dignidade da pessoa humana e as garantias dos direitos fundamentais uma vez que esteja em curso graves violações a esses direitos por omissão dos poderes públicos. O juiz constitucional depara-se com uma realidade social necessitada de transformação urgente e, ao mesmo tempo, com falhas estruturais e impasses políticos que implicam, além do estado inconstitucional em si mesmo, a improbabilidade de o governo superar esse estágio de coisas contrário ao sistema de direitos fundamentais, sem que o seja a partir de uma forte e ampla intervenção judicial (Campos, C.

ADPF 973 / DF

A. de A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 96 – grifei).

O autor acrescenta que, ao usar esse instrumento, a Corte Constitucional afasta-se da função meramente garantidora de direitos individuais em casos particulares e assume papel mais ativo não só de contribuir com a formulação de políticas públicas como também de assegurar sua implementação e o controle de sua execução:

Em face de sistemática omissão estatal, incluída a omissão legislativa, a Corte busca estabelecer um modelo coordenado de ação, que alcança diferentes atores, **voltado a reverter o quadro de massiva transgressão de direitos fundamentais**. Dessa forma, tanto interfere em escolhas políticas quanto procura assegurar que essas escolhas se concretizem e surtam efeitos reais. **Agindo assim, tanto determina como supervisiona as ações públicas** (Campos, C. A. de A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 97 - grifei).

A necessidade de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional aponta a distância entre a existência de direitos fundamentais em textos constitucionais e o efetivo gozo desses direitos no plano da realidade social. A omissão estatal nesses casos revela a precariedade de fruição desses direitos por inação de agentes públicos, o que é ainda mais aprofundado em contextos de desigualdade social (Campos, C. A. de A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 98).

A possibilidade de medidas dessa grandeza está diretamente relacionada ao papel que consegue assumir na perspectiva teórica da violação da dimensão objetiva dos direitos fundamentais (Campos, C. A. de A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 98).

Contudo, reconhece o autor o risco da ampliação de poderes

ADPF 973 / DF

possibilitada pela técnica decisória que deve ser **utilizada com cautela e de forma restrita a situações excepcionais que exijam a atuação da Corte para a resolução do quadro calamitoso**. Conforme salienta Campos, “Trata-se, sem dúvida, de postura das mais ambiciosas que cortes constitucionais podem assumir” (Campos, C. A. de A. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 98).

A própria Corte Colombiana até 2017 havia aplicado tal instituto a apenas 9 (nove) casos (Colaço Filho, R. E. O “Estado de Coisas Inconstitucional” e a Judicialização da Política Pública no Âmbito do Sistema Carcerário Brasileiro: Mitigação do Princípio da Separação de Poderes? *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*. p. 191. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/10-O-Estado-de-Coisas-Inconstitucional-e-a-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-da-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2025).

Primeiro, porque **o estado de coisas inconstitucional constitui instituto importado de outras jurisdições que não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio**. Segundo, porque, consoante a recente construção jurisprudencial, esta Corte tem entendido pelo não reconhecimento do estado de coisas inconstitucional **quando inexiste um quadro de omissão estatal deliberada que possa justificar a declaração do estado de coisas inconstitucional**:

“sendo constatada a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), a Corte Constitucional do país adota uma atitude de ativismo judicial estrutural perante a omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, **que não adotam regras visíveis para solucionar o problema, ordinariamente devida à falta de vontade política,** muitas vezes, por se tratar de assuntos indigestos aos olhos da população, como o exemplo da ADPF/DF 347, que trata da ausência de direitos fundamentais constitucionais, no sistema carcerário brasileiro.

[...]

ADPF 973 / DF

O Estado de Coisas Inconstitucional não é um instituto previamente estabelecido na Constituição Federal do Brasil nem mesmo em qualquer outro instrumento normativo do ordenamento jurídico brasileiro, e observando que o mesmo fornece a Corte Suprema uma enorme latitude de poderes, depreende-se que essa técnica só pode ser utilizada em casos absolutamente extremos, excepcionais, gravíssimos, e sendo fundamental a atuação da Corte, como trecho da própria ADPF/DF 347, são casos em que se reconhece um ‘bloqueio institucional’ para a salvaguarda dos direitos, o que faz com que a Corte se incumba de um papel atípico, sob a perspectiva do princípio da separação dos poderes, que compreende uma intervenção maior no campo das políticas públicas” (Rêgo, C. N. de M. *O Estado de Coisas Inconstitucional: Entre o Constitucionalismo e o Estado de Exceção*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020).

O trecho acima evidencia exatamente a importância desses dois aspectos para a caracterização do estado de coisas inconstitucional. A ausência de previsão no ordenamento jurídico brasileiro impõe extrema cautela na adoção de tal instituto que deve se restringir a situações de “bloqueio institucional”, conforme consta no voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, na homologação do processo estrutural da ADPF 347:

"O objetivo do processo estrutural não é retirar dos gestores públicos a sua atribuição de realizar escolhas alocativas, desenhar políticas públicas e estabelecer metas e ações de implementação. Na verdade, trata-se de instrumento para retirar a Administração Pública da inércia e desfazer pontos de bloqueio institucional, ressaltando a necessidade de modificar um estado de coisas que está em profunda desconformidade com a Constituição Federal e ocasionando grave e sistemática violação de direitos fundamentais" (ADPF 347 HomologProcEstrutural, Rel.Min. Luís Roberto Barroso, DJe 7/2/2025 - p. 19 - grifei).

ADPF 973 / DF

Este, porém, não é o cenário demonstrado nos presentes autos.

De fato, no julgado da ADPF 347 MC, assentou-se a possibilidade de ajuizamento da arguição para atacar omissões estruturais do poder público que caracterizem um estado de coisas inconstitucional (ADPF 347 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/2/2016). Este, até o momento, constitui o único caso de reconhecimento pela Corte Constitucional brasileira do instituto do estado de coisas inconstitucional.

Contudo, nos julgados mais recentes, o Supremo Tribunal Federal tem afastado a declaração do estado de coisas inconstitucional **nas situações em que o ente estatal demonstra compromisso significativo e a materialização de medidas concretas para a superação da situação de violação impugnada** (ADPF 635, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 22/5/2025; ADPF 760 e ADO 54, Rel. Min. Cármen Lúcia, Red. Min. André Mendonça, DJe 26/6/2024).

É preciso, portanto, melhor avaliar os contornos e a própria necessidade de incorporação do instituto do estado de coisas inconstitucional nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal.

Registre-se, ainda, que a Nota Técnica emitida pelo Núcleo de Processos Estruturais – NUPEC por requisição do Relator não recomendou no presente caso o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Com efeito, a Advocacia-Geral da União - AGU, em sua mais recente manifestação (doc. 181), reconheceu o racismo estrutural enquanto fator histórico do Estado brasileiro e alertou para o compromisso político-governamental do ente com os direitos da população negra, afirmando que já não subsiste o cenário apontado na inicial, que data de meados de 2022.

ADPF 973 / DF

Na oportunidade, a AGU apresentou um quadro com as diversas medidas, ações e programas efetivados e em andamento em diversos Ministérios e órgãos do Poder Executivo federal.

Além disso, para além das políticas já realizadas pela Administração Pública federal, assumiu o compromisso de elaboração, em prazo razoável, de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional com diversas “ações futuras” para serem realizadas pelos órgãos da União, tais como o Ministério da Igualdade Racial, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Ainda, propôs a inclusão de “diretrizes elencadas pelos proponentes d[esta] ADPF nº 973, na definição de quais programas e ações do Ministério devem ser priorizadas”. Ou seja, comprometeu-se também a incorporar e a adequar no âmbito do novo plano (ou revisão do PLANAPIR) os pedidos formulados na inicial pelos arguentes.

A postura proativa da União não só de concordância com a elaboração de um plano que se propõe a organizar e articular as políticas a serem realizadas de combate ao racismo estrutural, como também as diversas medidas, ações e programas já efetivados e/ou em curso nos últimos anos **apontam a inexistência de extrema e atual omissão estatal capaz de justificar a declaração do estado de coisas inconstitucional.**

A meu ver, **o próprio reconhecimento do descumprimento de preceito fundamental**, disciplinado pela Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, **é suficiente para confirmar o contexto de violações históricas e sistemáticas resultantes de ato do Poder Público**, autorizando o controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

ADPF 973 / DF

Nesse sentido, reconheço o contexto histórico e fático de violação sistemática de direitos fundamentais sofrido pela população negra ao longo dos mais de 500 (quinhentos) anos de história pós-colonial do Brasil, **sem que isso implique necessariamente um estado de coisas inconstitucional.**

2. Sobre os demais pedidos dos arguentes

Quanto aos demais pedidos apresentados na inicial, verifico que há ações em andamento já sinalizadas pela Advocacia-Geral da União – AGU que tratam do fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR (item “c” dos pedidos cautelares).

Ressalto igualmente que está em curso no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a implementação do Programa Nacional de Cozinha Solidária, ambos instituídos pela Lei nº 14.628/2023, que favorecem a população mais vulnerabilizada do país. Ainda, nesse sentido, destaco a vigência de medidas que favorecem a população negra, tais como o Programa Cisternas, o fomento a sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis nas cidades por meio do PPA 2024-2027 e os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (itens “j” e “l” dos pedidos cautelares).

Entre as ações propostas pela AGU para o futuro Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, consta eixo de ações específicas voltadas ao enfrentamento da violência policial contra a população negra (itens “b” e “e” dos pedidos cautelares).

O novo Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional também indica ações dentro de um eixo voltado para a formação de servidores públicos sobre as relações raciais e o enfrentamento ao racismo institucional na Administração Pública (item “f” dos pedidos cautelares).

ADPF 973 / DF

Também consta um eixo próprio sobre o atendimento de pessoas vítimas de racismo institucional e outro para a proteção dos espaços de fé das religiões de matriz africana (itens “g” e “h” dos pedidos cautelares).

Há, ainda, o compromisso de criação de um HUB Igualdade Racial para concentrar dados e informações sobre o tema em diversas políticas setoriais, inclusive sobre violência (item “i” dos pedidos cautelares).

Além das medidas acima elencadas que dialogam com cada um dos pedidos cautelares previstos na petição inicial pelos requerentes, a AGU também se comprometeu a incluir no Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Estrutural as seguintes ações futuras, conforme a competência de diversos Ministérios:

- Implantação de Centros de Referência de Igualdade Racial para atendimento jurídico às vítimas;
- Capacitação em Direito antidiscriminatório para docentes nas instituições de ensino superior;
- Parcerias para a formação e capacitação de profissionais do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP;
- Monitoramento e avaliação de políticas de igualdade racial;
- Expansão para outros entes federativos do Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte;
- Mapeamento e promoção de estudos sobre o trabalho escravo de adolescentes e jovens;
- Desenvolvimento de plano para erradicação do trabalho escravo;
- Fortalecimento do Cadastro de Empregadores responsabilizados por trabalho escravo;
- Premiação de iniciativas protagonizadas pela população periférica;
- Premiação de pessoas que atuam na promoção e defesa de direitos humanos;
- Criação de espaços para atendimento multifuncional de vítimas de

ADPF 973 / DF

violência legal do Estado;

- Revisão de Programa de proteção a defensores de direitos humanos;
- Reativação do Comitê Nacional de Respeito à Liberdade Religiosa;
- Qualificação e melhoria de programas para atendimento socioeducativo;
- Formação e letramento de profissionais que atuam no sistema socioeducativo;
- Ações para atendimento a adolescentes e jovens após o cumprimento de medida socioeducativa;
- Atualização dos dispositivos relacionados ao Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública;
- Revisão do Plano Nacional de Segurança Pública;
- Projeto para incremento da capacidade de investigação de homicídios;
- Capacitações presenciais e à distância para profissionais de segurança no enfrentamento da desigualdade racial no país;
- Curso de formação de multiplicadores em Polícia Antirracista;
- Capacitação para servidores dos sistemas prisional;
- Ações para jovens negros e a superação de barreiras de acesso;
- Ações para paternidades negras;
- Plano para incentivar o cadastro racial entre os usuários do SUS;
- Qualificação de gestores sobre os dados de equidade;
- Qualificação de profissionais de saúde sobre questão racial;
- Capacitação de profissionais da saúde sobre questões sociais que atingem a população negra;
- Construção de agenda de combate à fome com foco na equidade de raça e gênero;
- Identificação de demandas atinentes à segurança alimentar da população negra e à questão racial;
- Capacitação de recém ingressados no serviço público com conteúdo sobre questões raciais;
- Revisão da matriz de competências transversais para a inclusão da

ADPF 973 / DF

diversidade e inclusão.

Das ações solicitadas pelos arguentes, não foram sinalizadas expressamente medidas apenas quanto ao item “a”, que requer a obrigatoriedade de adoção por todos os entes federativos de medidas para o enfrentamento do racismo institucional nas instituições públicas e privadas; assim como os itens “d” e “m”, que almejam iniciativas do Poder Legislativo para o combate à violência política contra candidatas e mandatários negros, bem como a implementação do regime de urgência de projetos de lei que “versem sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, o implemento da renda básica universal e programas de transferência de renda”.

Esse breve resgate evidencia que a abolição do racismo estrutural não é uma meta simples. Ao contrário, **é extremamente complexa e exige medidas afirmativas articuladas, concretas e perenes pelo Estado brasileiro.**

Diante de tudo que foi colocado, em deferência ao ente federativo e respeito ao princípio da separação dos poderes, entendo que o melhor caminho no presente caso consiste na determinação de revisão, a cargo do Poder Executivo federal, do PLANAPIR, instituído pelo Decreto n. 6.872/2009, ou a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional, **a fim de que a União possa reunir, sistematizar, organizar e articular as ações e programas já realizados juntamente com as ações futuras propostas.**

Reforço, porém, a orientação quanto ao envolvimento dos demais entes subnacionais na revisão do PLANAPIR ou de um novo plano. Essa medida, em sintonia com a solicitação cautelar do item “a” da inicial, justifica-se para que as medidas possam permear as diversas estruturas institucionais dos entes federativos e de fato alcançar a população negra.

ADPF 973 / DF

Proponho também que se avalie a replicação e a adaptação das políticas e medidas em curso pelo CNJ em relação à questão racial, tais como o Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, o Programa de Ação Afirmativa para Ingresso na Magistratura, a outras instituições do sistema de justiça por meio do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e do Conselho Superior da Defensoria Pública da União – CSDPU.

3. Dispositivo

Posto isso, tendo em vista os profícuos debates realizados na sessão de julgamento do plenário e a incorporação pelo Relator das contribuições por mim apresentadas, especialmente quanto ao não reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, acompanho integralmente o eminente Relator, Ministro Luiz Fux, e voto para julgar parcialmente procedente a presente arguição para reconhecer a existência de falhas do Estado brasileiro no combate ao racismo estrutural e determinar a revisão, a cargo do Poder Executivo federal, do PLANAPIR ou, a critério, a elaboração de plano autônomo de combate ao racismo estrutural, **em diálogo com os entes subnacionais**, com a observância de ações voltadas a:

- a capacitação de docentes; de profissionais de segurança pública, do sistema penitenciário e do sistema socioeducativo; de profissionais da saúde; e de recém ingressados no serviço público;
- a implantação de espaços para o atendimento jurídico de vítimas de violências raciais;
- programas de avaliação e monitoramento de políticas de igualdade racial;
- a promoção de ações para erradicação do trabalho escravo;
- ações de proteção à liberdade religiosa;
- a atualização de protocolos para o uso da força por agentes de

ADPF 973 / DF

segurança;

- ações para a qualificação de dados raciais dos sistemas de coleta de dados públicos;

Sugiro, ademais, a avaliação para que as demais instituições do sistema de justiça, como o CNMP e CSDPU, possam incorporar em suas respectivas instituições e carreiras as medidas em curso no CNJ para combate ao racismo estrutural.

É como voto.

27/11/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973 DISTRITO
FEDERAL**

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, como nós consideramos a divergência na conclusão do voto, eu não sei se ficou consignado que eu e o Ministro Dino julgamos parcialmente procedente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - No julgamento parcialmente procedente, até agora, há unanimidade, inclusive com o voto do Ministro Cristiano Zanin. O Ministro Cristiano Zanin diverge quanto ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Mas, então, tem que julgar a ADPF improcedente.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Não, na verdade, eu reconheço que ainda persistem violações a preceitos fundamentais da nossa Constituição, na linha do voto proferido por Vossa Excelência. Mas eu deixo de reconhecer o estado de coisas inconstitucional.

Eu entendo que não é necessário reconhecer o estado de coisas inconstitucional para determinarmos um conjunto de providências que possa fazer frente a essas violações a preceitos fundamentais. Então, essa é a divergência que eu apresento, na linha, inclusive, dos precedentes recentes que citei, em que nós reconhecemos que há violação a preceitos fundamentais, mas, diante da ausência de uma inércia atual do poder público, deixamos de reconhecer o estado de coisas inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu, digamos assim, não discuto o voto do Colega, apenas acrescento que toda essa ordem normativa é pretérita e até hoje não aconteceu nada. Então, a declaração do estado de coisas inconstitucional leva em consideração o estado de coisas no presente momento. As promessas pretéritas, leis de 2003 etc. foram cumpridas? O Estatuto Racial está completamente

ADPF 973 / DF

implementado? Então, o pedido da ADPF é para que se reconheça o estado de coisas inconstitucional por essa questão deficitária que o Ministro Zanin entende ocorrente e admite que deva se complementar. Porque, claro, o Estado está se colocando à disposição para fazer; mas, se tivesse feito, não haveria interesse de agir, como reconheceu o Pleno para essa ADPF.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro, Vossa Excelência me permite, Ministro Zanin?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Pois não, Ministra Cármen

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, cumprimentando Vossa Excelência, os Senhores Ministros, na pessoa do eminente Ministro-Relator, Senhor Vice-Procurador-Geral, Senhoras e Senhores Advogados, estudantes e todos que nos acompanham.

Eu acho que o Ministro Fux tem razão, Ministro Zanin, apenas na observação de que o pedido no mérito é "seja reconhecido por esta Corte um estado de coisas inconstitucional, fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada" etc. Então, o pedido é este.

Se este dado não está sendo considerado, por isso, mesmo reconhecendo, o Ministro-Relator concluiu pela parcial procedência, porque não estava integralmente acolhendo o pedido. Entretanto, o pedido é feito de forma muito taxativa nesse sentido.

E só para lembrar - e não estou nem de longe votando, apenas observando - que, na ADPF 760, como eu declarava o estado de coisas inconstitucional como pedido, e a maioria votou em sentido diverso quanto ao estado de coisas inconstitucional, embora acolhendo providências algumas que já tinham sido adotadas a partir do meu voto e que foram, posteriormente, assumidas a partir do voto-vista do Ministro André, eu perdi a relatoria.

Porque eu disse: não, se isso aqui... Alguns deverão se lembrar que o Ministro Barroso ainda disse: "não, mas foi só esse ponto". "Só não", eu disse. Eu não quero ficar vencedora, eu quero ficar do lado dos vencidos.

ADPF 973 / DF

Eu considero estado de coisas inconstitucional. Em muitos casos, eu gosto muito de ser vencedora. Agora, em alguns, eu prefiro ficar vencida. Se o que estão deliberando é isso, isso não é o que eu penso.

E o ponto-chave lá foi este. Foi este: pediu o estado de coisas inconstitucional, eu concluía o meu voto nesse sentido. A maioria, entretanto, vencidos o Ministro-Presidente, Fachin, o Ministro Fux, nós declarávamos o estado de coisas inconstitucional, acolhendo o pedido que também era no sentido da parcial procedência. E eu perdi a relatoria, porque o núcleo do pleito e o dado determinante das providências era esse.

Então, parece-me que, pelo menos até aqui, talvez isso seja a se considerar. Eu não sou nem a Relatora neste caso, nem estou votando, apenas observando.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministra Cármen? Permite-me uma observação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pois não. Não é nem sobre mim, eu estou pedindo o aparte no voto que está sendo dado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permite, Ministro Zanin?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Pois não, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Cumprimento Vossa Excelência, Presidente, Ministra Cármen, Ministros, Vice-Procurador-Geral.

Aqui, Ministro Zanin, Ministro-Relator, Ministra Cármen, na verdade, há três pedidos específicos. Não há um único pedido. Há três pedidos específicos e eu vou, aqui, na redação da ação.

Então, no mérito, requerem os postulantes: 1- exatamente o que a Vossa Excelência disse - seja reconhecido por essa Corte um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional - e aqui parece-me a parte mais problemática desse pedido - que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo poder público à população negra brasileira. Primeiro pedido.

ADPF 973 / DF

Segundo pedido, na sequência: também seja reconhecido 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 88.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - É isso que estou reconhecendo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente o que a Vossa Excelência reconheceu. O segundo pedido.

E o terceiro, e aí até indago de Vossa Excelência, assim como dos eminentes Ministros que votaram antes, o Ministro-Relator e o Ministro Flávio, porque há um terceiro pedido ainda. Um terceiro pedido com questões concretas. Continuo lendo aqui a petição inicial: também seja conhecida e julgada integralmente procedente essa ADPF para se confirmar em caráter definitivo todas as providências postuladas cautelarmente. É um terceiro pedido. Quais são essas providências postuladas cautelarmente? São 12. Aí são pedidos concretos.

Então, na verdade, nós estamos aqui, salvo melhor juízo, analisando. Para julgar procedente integralmente, seria o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e no racismo institucional, que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo poder público à população negra brasileira.

O segundo pedido: teríamos que reconhecer também a necessidade de adoção de políticas e medidas de reparação voltadas a sanar essa incompatibilidade com os preceitos constitucionais.

E o terceiro pedido: essas 12 medidas concretas. Entre elas - cito - a ampliação do Programa Restaurante Popular. Aí são medidas concretas pedidas também.

Pelo que eu entendi até agora, e por isso faço esse aparte e peço esse esclarecimento, até para, na sequência, poder votar, o eminente Ministro-Relator reconheceu o estado de coisas inconstitucional; reconheceu a necessidade de adoção de políticas e medidas de reparação, em virtude do desrespeito a preceitos constitucionais; e, dos 12 pedidos, reconheceu

ADPF 973 / DF

alguns.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Sim, mas aqui, se Vossa Excelência me permite, os pedidos feitos, principalmente na Suprema Corte, tendo em vista que não há outra instância para pedir, são interpretados. Então, o primeiro pedido é o de reconhecimento do racismo estrutural, e atribuem ao racismo estrutural questões de segurança.

Por essa razão é que, na conclusão digo: providências concretas para o combate ao racismo institucional, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, à segurança alimentar e à segurança pública.

Então veja: segurança alimentar está dentro desse pedido do restaurante, mas aqui eu expliquei que nós não poderíamos invadir um outro Poder. Os pedidos minudenciados... Nós não estamos diante de uma causa subjetiva, em que o juízo pode julgar *ultra petita*. Do Supremo vai para onde?

Então, as ações constitucionais merecem ser recebidas com fungibilidade. Às vezes, por exemplo, é uma ADPF, mas é, na verdade, uma ação declaratória de inconstitucionalidade. Mas nós vamos deixar de julgar para depois...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Fux, em face da indagação do Ministro Alexandre e do que o Presidente acabou de dizer, há, de fato, uma convergência total no sentido da procedência parcial.

O que eu vejo é que o Presidente, imagino - ao fim, com o Relator - vai consolidar o cardápio de medidas concretas, porque o Ministro Fux fez uma sugestão de parcial procedência, eu fiz outra de parcial procedência. O que imagino é que a divergência mesmo, nesse instante, é em relação à questão que a Ministra Cármen iluminou, do estado de coisas inconstitucional. E de fato - o Ministro Zanin tem razão - sobre o precedente da pauta verde.

Ocorre que - apenas para registro da minha posição -, no caso da pauta verde, eu considere que não havia um dos elementos do estado de coisas inconstitucional, que é a transgressão prolongada.

Em temas ambientais, se nós pegarmos 300 anos de história no

ADPF 973 / DF

Brasil, vamos encontrar momentos de maior proteção e de menor proteção; por exemplo, este ano teve muito menos desmatamento e queimada do que o ano pretérito.

Agora, em relação ao racismo, podemos pegar 1500, qualquer marco temporal, e vamos encontrar a transgressão mais prolongada da história brasileira. Essa é a razão pela qual votei de modo aparentemente diferente, mas por conta desse parâmetro da transgressão prolongada, que, em relação ao racismo, não deixa dúvida.

Portanto, Ministro Zanin, eu entendo sua razão, mas não é um juízo sobre hoje, é um juízo de natureza estrutural. E essa foi a razão pela qual acompanhei o Relator.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

27/11/2025**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL****CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Reconheço, exatamente como Vossa Excelência e como o eminente Relator, esse prolongado espaço de tempo com a prática do racismo estrutural, com as práticas que levaram ao racismo estrutural. Não há divergência quanto a esse aspecto.

No entanto, na minha compreensão, o fato de existirem políticas públicas a partir da década de 1990, mais recentemente, 2003 e, mais recentemente, outras leis, não indica uma inércia absoluta do poder público. Esse é o critério que utilizo. Reconheço que há violação grave de preceitos fundamentais e esse é um dos pedidos: reconhecimento de violação de preceitos constitucionais com a adoção de políticas e medidas de reparação voltadas a sanar o cenário de incompatibilidade da vivência da população negra com esses preceitos fundamentais. Acolho isso integralmente, para depois definirmos um conjunto de providências.

Todavia, diria até que esse conceito do estado de coisas inconstitucional é um conceito em formação. Temos apenas um precedente reconhecendo o estado de coisas inconstitucional. Na minha compreensão, se há políticas públicas sendo implementadas, entendo que não é o caso de reconhecer. No entanto, é um tema que prescinde de uma regulamentação legislativa sobre as consequências do reconhecimento, e é uma construção jurisprudencial que o Supremo está fazendo, até agora com um único precedente. Dentro dessa compreensão de que a existência de políticas atuais voltadas a fulminar a violação a esses preceitos afasta o estado de coisas inconstitucionais, nesses termos, julgo parcialmente procedente o item 2 do pedido formulado. E, tal como o eminente Relator, adoto um conjunto de providências a serem definidas depois.

A questão fundamental talvez seja saber se, para determinar providências, como estamos determinando, é necessário e imprescindível

ADPF 973 / DF

o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, se seria a chave dessas providências. Entendo que não.

Por isso, julgo parcialmente procedente, mas limitado o item 2 pelos motivos que expus no voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Submeto à consideração do Ministro Zanin, que acaba de votar, se o que anotarei - pedirei à Secretária que anote - "o Ministro Cristiano Zanin vota pela parcial procedência, aderindo a proposições e providências constantes do voto do Relator, Ministro Luiz Fux, reconhecendo graves violações de preceitos fundamentais, mas não declara o estado de coisas inconstitucional, divergindo nesse ponto do Relator" é fiel ao voto de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - É fiel, apenas não declaro o estado de coisas inconstitucional, mas reconheço violações de preceitos fundamentais.

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Só uma informação, porque é uma questão fática: não há só uma ADPF sobre o estado de coisas inconstitucional no Supremo, já julgamos o sistema carcerário, se não me engano, até da relatoria de Vossa Excelência, houve a ADPF das Favelas.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - ADPF 635.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não reconhecemos na ADPF das Favelas.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - A ADPF das Favelas é a ADPF 635.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Não sei, mas são várias ADPFs sobre o estado de coisas inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - O que disse, Ministro Fux, é que, até o momento, reconhecemos o estado de coisas inconstitucional em uma única ação. De fato, houve várias ações pedindo o reconhecimento, até citei essa ADPF e outra ADPF da relatoria da Ministra Cármen, em que o Tribunal afastou por entender que existem políticas públicas em andamento, embora existam violações de preceitos fundamentais.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Entendo que não reconhecer o estado de coisas inconstitucional é uma maneira de, digamos assim, afastar a responsabilidade imputável a quem de direito. Acho que seria isso. Estamos julgando parcialmente procedente, e entendo que é uma *contradictio in terminis* julgar parcialmente procedente sem reconhecer o estado de coisas inconstitucional. O núcleo do pedido tem que ser interpretado e o núcleo do pedido é o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional por esse racismo estrutural que vem de

ADPF 973 / DF

há muito. Tanto que o Ministro Dino e eu votamos sempre recorrendo a uma trajetória histórica: lá atrás, falhou-se, depois, no curso dos anos, novas falhas, e falhas atuais gravíssimas que ainda persistem.

Em meu modo de ver, julgar parcialmente procedente e não reconhecer o estado de coisas inconstitucional é uma contradição. É a mesma coisa que dizer que o autor tem razão e julgar improcedente o pedido.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Essa é a nossa divergência, Ministro Fux. Na verdade, tudo isso que Vossa Excelência falou e apresentou em seu voto consta do meu voto. Não reconheço o estado de coisas inconstitucional, mas reconheço a violação grave de preceitos fundamentais. Todavia, diante das políticas públicas que vêm sendo adotadas, tal como informado nos autos, entendo que não fica configurado o estado de coisas inconstitucional.

Contudo, isso, em minha compreensão, não impede que reconheçamos essa violação de preceitos fundamentais e imputemos a responsabilidade com um conjunto de medidas que serão, ao final, determinadas, se essa for a compreensão do Colegiado.

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA -

Agradeço, Senhor Presidente, minha saudação a Vossa Excelência, aos eminentes Ministros, de modo especial, à Ministra Cármen Lúcia e ao Ministro-Relator, em nome dos quais cumprimento os eminentes Ministros, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, advogados, advogadas e todos que nos acompanham.

Faço coro a todos e com todos pelo voto substancioso do Ministro Luiz Fux, que ontem nos trouxe não apenas um histórico, mas uma jurisprudência nacional e internacional, à luz da problemática concernente ao racismo. Em essência, adiro ao voto de Sua Excelência, fazendo apenas algumas consignações.

Igualmente voto pela parcial procedência. Meu dispositivo trazia uma determinação para que se fizesse uma política pública, se renovasse uma política pública, não mais de uma forma tão genérica, a fim de que a Administração Pública e a União, como um todo, pudessem apresentar um rol de políticas que certamente envolveriam

ADPF 973 / DF

questões relacionadas a segurança alimentar, segurança e saúde. O voto do Ministro Luiz Fux, principalmente com a adesão de alguns apontamentos específicos do Ministro Flávio Dino, traz algumas delimitações mais específicas, em relação às quais convirjo. Não há nenhuma dissonância em relação a isso, poder-se-ia ter já um delineamento mais específico por parte do Supremo ou se esperar uma apresentação para uma posterior validação sequencial por parte do Supremo, à luz do que a União apresentasse.

Creio que se adotou uma metodologia mista: apresenta-se um rol exemplificativo - salvo melhor juízo, é o que consta do dispositivo do Ministro Luiz Fux -, o que significa que não há uma exaustão e que, ao final, far-se-á uma agregação de elementos em relação às determinações que são feitas.

Como redator do acórdão da ADPF 760, naquele momento, apresentei, por uma questão de conceito dogmático, uma teoria sul-africana denominada compromisso significativo. Foi a primeira vez em que foi adotada, em lugar da doutrina colombiana concernente ao estado de coisas inconstitucional.

Concordo plenamente que há um racismo presente na

ADPF 973 / DF

sociedade. Acho que não se pode negar, ao contrário, deve-se reconhecer, e é o que todos os votos, até o momento, apresentam. No entanto, tenho dificuldade com um conceito. Há, na petição inicial, uma fala sobre racismo estrutural. Acho que esse é um conceito muito legítimo de se apresentar, porque reconhece, na minha leitura, no âmbito da sociedade, setores sociais em que há presença de um não tratamento justo, igualitário, digno, em relação à comunidade negra, àqueles que pertencem a essa comunidade. O próprio exemplo trazido pelo Ministro Dino, de alguns policiais em uma escola, reflete isso.

Tenho dificuldade - isso digo em *obiter dictum*, não diz respeito à essência do voto - com o conceito de racismo institucional. Não posso partir do pressuposto de que as instituições públicas em si sejam racistas. Acho que pessoas dentro das instituições são racistas, mas não as instituições. É um conceito mais dogmático. Talvez, dentro de algumas instituições, encontrar-se-á um problema mais sério, mas acho que é um problema mais humano, social, que permeia toda a sociedade, e não propriamente um governo racista ou um Poder específico racista.

Essa é a divisão conceitual que faço. Dentro dessa

ADPF 973 / DF

divisão, feito esse registro, o que posso apontar é a necessidade de se assumir um compromisso significativo. De fato, há problemas sérios, problemas graves. Há necessidade de tirar do papel e tornar realidade um tratamento justo e igualitário, uma igualdade não simplesmente formal, mas material e substancial, no âmbito da sociedade. Entendo que a teoria do compromisso significativo impõe essa obrigação.

Dentro desse contexto, julgo parcialmente procedente a ADPF, com a determinação à luz não da teoria do estado de coisas inconstitucional, mas à luz da teoria do compromisso significativo. Penso que talvez a ideia do Ministro Zanin esteja alinhada a essa teoria. Entendo que, no contexto brasileiro, ela se adequa melhor à realidade, o que não significa que não seja um problema presente estruturalmente e temporalmente no âmbito da sociedade. Contudo, o compromisso, a determinação, as mesmas providências à luz da compreensão da teoria do compromisso significativo se fazem presentes, entendo, em um patamar bastante igual, apenas com um conceito jurídico distinto em relação a uma teoria ou a outra.

É como voto, Senhor Presidente.

**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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Primeiramente, cumprimento Vossa Excelência, Presidente. Na pessoa de Vossa Excelência, cumprimento todos os Ministros e a Ministra Cármen Lúcia, o Vice-Procurador-Geral da República, os advogados, servidores e demais presentes. Encaminharei voto escrito, mas me vou ater apenas aos pontos que já estão bem delineados e nos quais ainda reside alguma controvérsia.

Adiro, inicialmente, às preocupações trazidas pelo ministro Cristiano Zanin e adicionadas pelas achegas do ministro André Mendonça. Concordo com a observação de que, ao se tratar de racismo estrutural, pode surgir a equivocada impressão de que o Estado brasileiro – por meio de algumas de suas instituições – estaria aparelhado para atuar como catalisador desse fenômeno. Entendo que realmente é uma defecção mais humana do que da estrutura do Estado brasileiro.

Por outro lado, já parabenizando o eminente Relator pelo belíssimo trabalho, é inegável que essa violação de direito fundamental se revela antiga e sistêmica, e concordo com Sua Excelência em relação à adoção de algumas medidas que propõe.

Quanto ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, o ministro Flávio Dino trouxe uma visão mais histórica de todo o processo evolutivo pelo qual o Brasil vem passando. Todavia, lembro que, na ADPF 635, ao longo, inclusive, do julgamento – ao final, isso foi detectado –, houve um processo de constitucionalização, a movimentação da máquina estatal para adoção de medidas, e ali não foi declarado o estado

ADPF 973 / DF

de coisas inconstitucional.

Como se está falando em Constituição, tenho de fazer um corte em 1988, porque é à luz da Carta atual que estamos analisando o caso. Não podemos negar que cada governo tem um compromisso com o povo que ele representa.

Foram trazidas aos autos várias ações que estão sendo operacionalizadas e que afastam a ideia de um atual estado de coisas inconstitucional. Pode-se dizer da necessidade do aperfeiçoamento desses procedimentos, da necessidade de se revisar o Planapir – como bem pontuou o Relator – ou mesmo, alternativamente, de se elaborar um plano nacional de combate ao racismo institucional.

De uma forma muito pragmática, acompanho quase que na inteireza a posição do eminente Relator, fazendo apenas duas ressalvas: relativamente à declaração do estado de coisas inconstitucional e à possibilidade de pontuarmos – isso se verá ao final. Gostei muito da ideia do ministro André Mendonça, que mencionou o termo “exemplificativamente”, porque, se adotarmos a modalidade de sentença exortativa, preservariamos a competência tanto do Legislativo quanto do Executivo.

O Poder Judiciário não se substitui aos demais órgãos competentes. Tal como assentado na ADPF 635, limita-se a exortar os Poderes a adotarem as providências necessárias. E hão de vir providências, tanto no âmbito do Legislativo quanto no âmbito do Executivo, sindicadas posteriormente pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Acompanho o eminente Relator, com essas pequenas ressalvas.

É como voto.

**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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhor Presidente, antes de tudo, expresso as minhas congratulações ao Relator, pelo voto rico e consistente com que nos brindou na sessão de ontem.

De início, quanto às questões preliminares, adoto como razões de decidir os fundamentos expendidos por Sua Excelência para afastá-las. De fato, não procede a alegação de ausência de ato estatal específico, nem de inobservância do princípio da subsidiariedade.

O delineamento constitucional da ADPF, assim como consolidado na jurisprudência desta Corte, autoriza o conhecimento de controvérsias que envolvem padrões de atuação e omissão estatal, desde que resultem em lesões massivas a preceitos fundamentais, mesmo quando não haja um único ato normativo isolado a impugnar.

Adoto igualmente a conclusão de que os legitimados demonstram pertinência temática suficiente e que as diversas manifestações técnicas e institucionais coligidas aos autos afastam qualquer dúvida sobre a existência de matéria constitucional relevante a justificar o conhecimento da ação.

Superadas as preliminares, passo ao mérito.

O tema submetido a esta Corte, ou seja, o enfrentamento do racismo estrutural e institucional a partir de uma perspectiva normativa e factual ampla, é complexo, multidimensional e, reconheçamos, de difícil

ADPF 973 / DF

tratamento no âmbito tradicional do controle abstrato de constitucionalidade.

A rigor, uma leitura clássica do processo constitucional indicaria a inviabilidade de discussão tão ampla, marcada por conceitos abertos, diagnósticos genéricos e pedidos que se estendem para além de um comando preciso e facilmente executável. O modelo originário de fiscalização abstrata foi concebido para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos específicos, não para o exame de dinâmicas históricas, institucionais e sociais de longa duração.

No entanto, o direito constitucional contemporâneo, de cuja evolução a jurisprudência deste Tribunal é um testemunho eloquente, tem se orientado no sentido de superar progressivamente as formas tradicionais do processo, sobretudo quando se constata, de antemão, que tais modelos não são aptos para digerir controvérsias que ultrapassam todos os protótipos imaginados pelo legislador e envolvem múltiplos agentes públicos e privados, acumulam omissões estatais reiteradas e produzem, como resultado, a violação antiga e sistemática de direitos fundamentais em amplitude, profundidade e intensidade tais, que reclamam a atuação reparadora da jurisdição constitucional, não só por meio de provimentos jurisdicionais clássicos, mas também por meio de medidas atípicas, moldadas em proporção da complexidade e da gravidade do caso em julgamento.

Nessas hipóteses excepcionais – nas quais a *injustiça* se torna parte da paisagem, o dano se reproduz, ao longo de décadas, de mil formas diferentes e o Estado falha sistematicamente em corrigir o curso dos acontecimentos –, não há sentido em exigir do Judiciário respostas tópicas e fechadas. Os mecanismos tradicionais, concebidos para litígios pontuais e contornos delimitados, simplesmente não operam com eficiência em contextos nos quais a violação constitucional decorre de um conjunto

ADPF 973 / DF

difuso de arranjos institucionais defeituosos.

Em tal contexto, cabe ao Judiciário, sem desbordar de sua função típica, mas também sem se ocultar atrás de ritualismos estéreis, oferecer medidas de alcance geral, providências calibradas para resolver ou mitigar a inércia dos fatos, instrumentos transversais de coordenação institucional e execução progressiva, que permitam à Constituição recuperar gradualmente a sua força normativa sobre a realidade. Essas medidas atípicas, longe de significarem um avanço indevido sobre a esfera dos demais Poderes, representam a única forma de garantir que o projeto constitucional supere seus déficits de implementação no mundo real.

Foi nessa linha de pensamento que a jurisprudência do Supremo, à semelhança do que fizeram outras cortes constitucionais, abriu espaço para o tratamento dos chamados *litígios estruturais*, cujo maior paradigma, no direito brasileiro, é o Estado de Coisas Inconstitucional, reconhecido inicialmente no julgamento da ADPF 347.

Esses litígios exigem do Judiciário a atuação como *catalisador institucional*, para acelerar o processo de concretização constitucional, sempre que houver um consenso histórico indiscutível, apoiado em dados empíricos, sobre a gravidade de determinada situação que, sem algum tipo de intervenção coordenadora e contrafática, tenda a perpetuar-se indefinidamente, aprofundando a violação de direitos.

É exatamente o que ocorre aqui.

A existência do racismo, como fenômeno histórico, cultural, político e socioeconômico, com manifestações difusas e espraiadas pelas mais diversas formas de relacionamento social, não pode ser seriamente

ADPF 973 / DF

colocada como objeto de controvérsia. O diagnóstico é antigo, bem documentado em estudos acadêmicos, reconhecido por agências estatais, por organismos internacionais e, mais recentemente, pela própria União, que trouxe aos autos manifestação admitindo a persistência da desigualdade racial e o caráter sistêmico das violações enfrentadas pela população negra.

O Relator também, no seu voto, de modo inexcedível e multidisciplinar, expôs essa realidade.

Quando há consenso histórico acerca da realidade fática; quando a gravidade da situação de violação envolve direitos fundamentais nucleares; quando há omissão estrutural reiterada ou atuação insuficiente, e quando a ausência de coordenação entre os poderes impede o avanço em velocidade adequada das políticas necessárias, a jurisdição constitucional não só pode, como deve, agir.

Essa intervenção, enfatizo, não é de natureza administrativa, embora eventualmente determine a adoção de providências administrativas e a deflagração de procedimentos administrativos. Ela é uma intervenção jurisdicional que visa criar as condições para que os Poderes Executivo e Legislativo façam o que a Constituição já lhes impõe, mas que, por múltiplas razões, não tem sido suficientemente realizado.

É certo que um senão paira sobre esse tipo de processo, que é a possibilidade de as medidas judiciais, por si só, serem insuficientes para transformar o estado de fato que se consolidou ao longo de séculos. As expectativas, por isso mesmo, não devem começar altas. Contudo, é igualmente verdade que o provimento jurisdicional configura um passo adicional, um avanço que, embora não represente a certeza de solução do problema, abre caminhos na direção certa e produz incentivos que podem ser contínua e reciprocamente aperfeiçoados no curso do cumprimento

ADPF 973 / DF

das medidas.

Entre uma atuação judicial dentro do possível e a perpétua inércia, a escolha constitucional correta é evidente: o Judiciário não pode permanecer inerte diante da violação sistemática de direitos fundamentais, devendo atuar com a consciência de que cada decisão estrutural é parte de um processo evolutivo, progressivamente ajustado à medida que a realidade se transforma.

Tendo isso em mente e avaliando as medidas propostas pelo eminente Relator, observo que Sua Excelência agiu com muita sabedoria, concedendo apenas medidas factíveis e adequadas para acelerar o processo de superação do racismo no Brasil.

Com efeito, o voto do eminente Relator declara a existência de um estado de coisas inconstitucional, como decorrência das históricas desigualdades raciais no País e da ineficiência do Estado brasileiro na garantia dos direitos fundamentais da população negra e pobre, e determina ao Poder Executivo federal que revise o Planapir (Decreto n. 6.872/2009) ou, alternativamente, elabore um Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional, com a adoção de medidas materiais e procedimentais robustas.

Entre as diretrizes materiais propostas pelo Relator há, exemplificativamente, ações reparatórias e de construção de memória sobre violações de direitos humanos; revisão das políticas de cotas para ampliar sua efetividade; criação de instrumentos permanentes de monitoramento, definição de metas e avaliação das políticas públicas; elaboração de protocolos específicos de atendimento a pessoas negras no Judiciário, no Ministério Público, nas Defensorias e nas forças de segurança; e mecanismos de difusão ampla das políticas formuladas.

ADPF 973 / DF

Do ponto de vista institucional, o Relator afirma que o plano deverá ser conduzido pelo Ministério da Igualdade Racial, com participação coordenada de diversos ministérios e órgãos federais, garantindo-se ampla participação da sociedade civil.

Para dar maior exigibilidade a essas medidas, todo o seu cumprimento deverá ser concluído em 12 meses, com a submissão do plano revisado ou novo à homologação do Supremo, sendo a fiscalização de sua implementação delegada ao Conselho Nacional de Justiça, por meio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário.

Nessas condições, Senhor Presidente, cabe-me apenas acompanhar o Relator, expressando mais uma vez as minhas mais sinceras homenagens pelo trabalho de Sua Excelência.

Assim, conheço e julgo parcialmente procedente a ADPF, nos termos do voto do Relator.

É como voto.

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, apenas a título de informação para posteriores julgamentos, gostaria de lembrar que o Supremo Tribunal Federal - citei no voto, só repetirei - reconheceu o estado de coisas inconstitucional na medida cautelar da ADPF 347, que tinha por objeto a violação massiva de direitos do sistema penitenciário brasileiro. Isso foi da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional, para que não se afirme que foi só no caso da Amazônia.

Por outro lado, não gosto de citar Colegas, mas o Ministro Barroso já saiu do Tribunal e, às vezes, é bom para acrescentar. No âmbito da ADPF 976, o Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar deferida pelo Relator presente a este julgamento, reconhecendo haver um estado de coisas inconstitucional no que tange à efetividade das políticas públicas concernentes à população em situação de rua. Na ADPF, foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional.

Tenho vários acórdãos de 2023 que pulei no afã de agilizar os trabalhos. A diferença está em que todos os Colegas reconheceram as omissões, todos os Colegas reconheceram as violações, todos os eminentes Pares reconheceram o racismo estrutural, *a fortiori* todos os eminentes Pares reconheceram que há o estado de coisas inconstitucional.

Quero respeitar o voto de todos, mas dizer que o Supremo não reconheceu o estado de coisas inconstitucional não condiz com a jurisprudência da Corte. Citei dois casos: sistema carcerário e pessoas em situação de rua, liminar, cautelar, aprovada pelo Pleno e deferida por integrantes da Corte - para não dizerem que inventei essa situação.

27/11/2025**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, cumprimento novamente Vossa Excelência, assim como todos os demais Colegas, e também o voto do eminente Relator, Ministro Luiz Fux - a profundidade, a análise do voto, o detalhamento dessa importantíssima questão.

Presidente, tenho um longo voto escrito, mas o eminente Ministro Luiz Fux já expôs bem a questão do racismo estrutural, a questão da discriminação em vários aspectos, eu diria em muitos aspectos, em relação à população negra.

Eu parto aqui, Presidente, como todos os Colegas que me antecederam, da constatação - e não precisaria o Supremo Tribunal Federal declarar isso - de que há racismo estrutural. Há um racismo estrutural decorrente, como disse o eminente Ministro Flávio Dino, assim como o Relator, de séculos de discriminação, séculos de desrespeito à dignidade do povo negro. E isso continua em virtude de uma questão econômica, cultural e social. É muito mais - e aqui me parece importante destacar - do que uma questão jurídica.

O racismo estrutural existe? Ele permanece? Ele é uma chaga na sociedade, em que pese estarmos já finalizando o primeiro quarto do século XXI? O racismo estrutural existe, é uma chaga que permanece econômica, social e culturalmente.

Ele deve ser combatido e extirpado pelos três Poderes? Deve. Agora, é social, econômico e cultural; não é jurídico. E isso é muito importante. No momento em que - e por isso fiz o aparte em relação ao eminente Ministro Cristiano Zanin - se pede a declaração de estado de coisas inconstitucional, porque haveria um racismo estrutural do Estado voltado a exterminar a população negra. não há isso. Não há isso por parte do Estado, como disse o eminente Ministro André Mendonça.

ADPF 973 / DF

Há isso por parte de pessoas que ocupam posições de A a Z em várias instituições e órgãos do Estado? Há. Mas não há na nossa Constituição isso, como havia na Constituição de 1824, como havia na Constituição de 1891, em que os negros não tinham direito ao voto em virtude da condição econômica.

Veja, aí é uma questão de racismo institucional - e foi feita a diferença pelo eminente Ministro Cristiano Zanin entre racismo estrutural e institucional. Há o racismo estrutural, mas não há o racismo institucional. Houve avanços - e vamos falar a partir da redemocratização - no combate ao racismo estrutura que, e volto a dizer e insistir, permanece até hoje como uma chaga na sociedade brasileira. Mas houve avanços a partir da redemocratização e da Constituição de 1988? Sim. Tanto houve que estamos aqui discutindo essa questão. Tanto houve que a Constituição expressamente prevê a igualdade de todos, expressamente prevê a proteção aos quilombos.

Veja, então houve avanço. Houve avanço no âmbito dos três Poderes, em que pese os avanços serem insuficientes? Houve. Ora mais, ora menos, mas, se nós pegarmos esses 37 anos da Constituição Federal, houve avanço no combate ao racismo estrutural no âmbito dos três Poderes. No âmbito do Executivo, há o Ministério de Integração Racial, há vários programas relacionados ao combate à discriminação, há previsões legais.

Volto a dizer: insuficientes? Sim, mas há uma recente emenda constitucional, até ação direta de inconstitucionalidade de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, prevendo um percentual para as candidaturas negras. O percentual pode ser pouco, pode ser insuficiente, mas nunca no Direito Constitucional brasileiro houve a previsão de um percentual para candidaturas negras. Até pouco tempo, só se discutia cota e percentual para candidaturas de mulheres, que também historicamente foram discriminadas. Então, houve um avanço no combate ao racismo estrutural também pelo Congresso Nacional.

Assim como houve um avanço por parte do Poder Judiciário. Foi o Poder Judiciário, inicialmente, e a partir disso o Congresso Nacional, que

ADPF 973 / DF

estabeleceu que o número, o percentual de candidaturas negras deveria equivaler ao percentual de fundo partidário e tempo de televisão, julgado no Tribunal Superior Eleitoral. E lá estávamos nós, Ministro Fachin, Ministro Barroso, o Relator, Vossa Excelência como Vice-Presidente, eu lá também estava. E aqui o Supremo Tribunal Federal manteve essa determinação. O Supremo Tribunal Federal equiparou a injúria racial ao crime de racismo para fins de imprescritibilidade. Então, com todo respeito às posições em contrário, não se pode dizer que o Estado brasileiro, a partir dos seus três Poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo, ao longo desses 37 anos - não excluo nenhum dos Poderes -, que o Estado brasileiro tem uma política voltada para a manutenção do racismo estrutural. Pode ser e é, em muitos pontos, omissos. Pode ser e é, em muitos pontos, insuficiente. Mas eu volto a dizer, não precisamos nem ir lá atrás, basta comparar, a partir da redemocratização, o que foi feito e durante o período da ditadura militar.

Ora, a partir disso, e isso me parece muito importante, o combate ao racismo estrutural necessita muito mais de medidas concretas do que de proclamações teóricas. Essa é a minha grande preocupação e por isso o meu aparte inicial. Nós podemos declarar o estado de coisas inconstitucional, nós podemos declarar que fere preceitos fundamentais. O que isso vai mudar? Essas proclamações, somente, o que irão mudar amanhã na questão da discriminação e no combate ao racismo estrutural? Do ponto de vista extremamente pragmático, é importante, como o eminente Relator salientou, para qualificar o responsável ou o irresponsável, se nada fizer, mas me parece importante nós atentarmos a medidas específicas.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite? Eu tive o cuidado, até tomei bastante tempo da Corte, exatamente em dizer e apontar no voto que nós não poderíamos proclamar uma mera divagação acadêmica. Por essa razão, eu mencionei que, historicamente, no direito comparado, essas ações de descumprimento do preceito fundamental têm duas fases: a primeira fase de reconhecer omissões, violações e a segunda fase de

ADPF 973 / DF

implementação de medidas. Nós não paramos na divagação acadêmica e também não é uma divagação acadêmica dizer que há racismo estrutural. O pedido é de que se reconheça o racismo estrutural. A *causa petendi* foi o estado de coisas inconstitucional. E por que o estado de coisas inconstitucional? Porque é um dos fundamentos do pedido: constitui objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil - logo no início da Constituição - promover o bem de todos sem preconceitos de origem e cor (art. 3º, IV, da Constituição).

Então, nós aqui não proclamamos uma mera mensagem. Nós aqui reconhecemos o racismo estrutural, estabelecemos, verificamos que tem de haver duas fases, reconhecemos os avanços e os compromissos assumidos descumpridos e, por isso, adotamos uma série de medidas práticas por mim sugeridas, acrescentadas pelo Ministro Flávio Dino, e sugeridas depois serem compactadas para apresentar ao Presidente.

De sorte que essa pecha de que essa é uma ação de mera divagação acadêmica, são só proclamações, não procede, *data maxima venia*. Todo mundo reconheceu violações, todo mundo reconheceu omissões, porém alguns estão entendendo que a *causa petendi* não poderia ser outra. Mas não é, o que se julga não é a *causa petendi*, o que se julga é o pedido.

O pedido de reconhecimento de racismo estrutural, como é que ele pode ser reconhecido? Numa ação declaratória de constitucionalidade? Não. Poderia ser reconhecido numa ação declaratória por omissão? Poderia. Todavia, as ações constitucionais são fungíveis, porque se sair daqui, não tem para onde ir. Ou a gente dá uma palavra, ou a gente não julga. Como nós, pela Constituição, somos obrigados a dar a última palavra, pois nenhuma ameaça a direito, ou lesão a direito, escapa da fiscalização do Judiciário, nós estamos aqui seguindo as cortes mais modernas do mundo: África do Sul, não precisa nem citar o exemplo da Colômbia, nós até começamos pelo exemplo de outra democracia, porque é muito ilusório imaginar que o estado de coisas inconstitucional foi criado pela Corte constitucional da Colômbia. Na verdade, não. Começou lá naqueles casos que nós mencionamos, aquele caso de Brown, esse caso citado, e depois a revisão, o caso de 1800 revisto em 1900.

ADPF 973 / DF

Portanto, na realidade, nós não estamos aqui fazendo divagação acadêmica, não, nós estamos constatando uma triste realidade e determinando medidas que atendam aos pedidos formulados, pedidos concretos formulados.

Também não estamos atribuindo só ao Poder Executivo, na medida em que o item "f" menciona a criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e autoridades policiais, para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais.

Desse modo, eu queria acrescentar que o meu voto não é contemplativo. É um voto efetivo, que traz um reconhecimento de um racismo estrutural e propõe, numa segunda fase, que haja um plano para eliminar isso e que seja um plano breve, porque senão nós vamos persistir nessa solução simbólica.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu agradeço ao eminente Ministro-Relator.

Eu volto aqui a dizer da importância, Presidente, da importância de já, nesta decisão, a partir dos pedidos feitos, determinarmos medidas concretas de combate efetivo ao racismo estrutural.

Concordo plenamente com o eminente Ministro-Relator quanto à fungibilidade das ações e, exatamente por isso, entendo que podemos aplicar aqui, de forma concreta e eficiente, o § 2º do art. 103 da Constituição. Embora se trate de uma ADPF, a Constituição nos autoriza a tratar a omissão administrativa de maneira diversa da omissão legislativa. Admite, no caso do Poder Executivo, a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 dias. Obviamente, o prazo é uma referência, mas o que me importa no momento é dizer que entendo que devemos fixar medidas concretas.

Por que isso? Porque aqueles que nos acompanham, principalmente negros e negras, sabem que, no dia a dia, só medidas concretas podem auxiliar a diminuir o racismo estrutural.

ADPF 973 / DF

Eu tive, Presidente, graças a Deus, a oportunidade de exercer vários cargos e, há mais de 20 anos, convivi muito com os quilombolas. Há pedidos específicos em relação a quilombolas para órgãos administrativos.

Por isso digo, com todo respeito, e não é nenhuma crítica, mas uma reflexão para auxiliar: para os quilombolas, não importa se estamos dizendo que é um estado de coisas inconstitucional, se é desrespeito a preceitos fundamentais ou se é compromisso significativo. Para os quilombolas, interessa que seja determinada à Secretaria de Segurança Pública e ao Poder Judiciário dos estados a adoção de todas as medidas administrativas e judiciais para elucidar e punir as pessoas responsáveis pelo assassinato de quilombolas. É isso que interessa para eles. É isso que interessa para diminuir o racismo estrutural.

Interessa a determinação — que também é um pedido do *amicus curiae* Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, um dos três pedidos, que é possível determinar, não é pedir, porque o art. 103, § 2º, autoriza "determinar" — para que os planos nacional, estaduais e municipais de segurança pública contenham obrigatoriamente políticas e ações voltadas para a redução da letalidade e da violência policial. Isso é medida concreta. Medida concreta é determinar e tem que ser cumprida.

Outra medida concreta, que tenho orgulho de ter instituído na Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, que, depois de muitos anos como secretário de justiça, assumi, é um pedido que obviamente pode melhorar: o estabelecimento de que os cursos de formação para integrantes dos órgãos de segurança pública incluam obrigatoriamente conteúdos sobre relações raciais, enfrentamento ao racismo institucional e direitos e garantias fundamentais.

Isso é importantíssimo porque, Presidente, é só com educação que vamos, a médio e longo prazo, diminuir o racismo estrutural. Temos que combater e punir aqueles que são racistas e educar as próximas gerações. Esse é um pedido que podemos determinar imediatamente: que todos os estados incluam, de imediato, para todas as polícias. Isso é importante.

ADPF 973 / DF

O eminente Ministro Flávio Dino mencionou um absurdo: comentávamos, antes deste julgamento, que um pai reclamou, ligou para a polícia porque havia um desenho de Iansã, e entraram na escola apontando metralhadora.

Nós podemos determinar a celeridade nos procedimentos administrativos e inquéritos que envolvam racismo? Isso nós podemos determinar e podemos fiscalizar, para não ficar uma determinação em aberto. Nós podemos determinar - e sabemos de Estados que, lamentavelmente, os espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana são violados, com a inércia total das autoridades, a inércia total, Ministro Flávio, da polícia - a responsabilidade.

Então, Presidente, para não me alongar muito, eu divido aqui o meu dispositivo, julgando também parcialmente procedente - julgo parcialmente procedente -, eu afasto a ideia de estado de coisas inconstitucional. Entendo que várias medidas, ao longo desses 37 anos, foram tomadas. Insuficientes que são, senão não estaríamos aqui debatendo, entendo que há gravíssimas violações aos preceitos fundamentais, exatamente por isso que existe o racismo estrutural.

Em relação a todos, todos, os pedidos administrativos feitos pelo autor da ação, eu defiro todos, porque são pedidos administrativos, determinando o prazo de 60 dias para o cumprimento, salvo um que necessita de orçamento extra, porque alguém poderia dizer que não pode determinar que a Secretaria de Segurança coloque o plano contra o racismo estrutural para os policiais. Isso não tem custo algum, porque já existe o curso e já existe um programa, é só mudar o programa.

Há um pedido, que é a ampliação do programa Restaurante Popular, e obviamente isso deve constar no orçamento. Então, em relação a esse, eu determino que o Poder Executivo inclua uma rubrica orçamentária no projeto de lei orçamentário.

Em relação a todos os outros pedidos administrativos, eu defiro com prazo de 60 dias.

Em relação ao pedido legislativo, determino o implemento do regime de urgência na tramitação dos PLs que debatem a ampliação e o

ADPF 973 / DF

fortalecimento de políticas públicas. Aqui, obviamente, em deferência ao Congresso Nacional, eu voto no sentido de um apelo ao legislador, para que nós possamos, a partir do julgamento, se isso for majoritário, que Vossa Excelência officie ao Presidente da Câmara - porque aqui há a urgência de tramitação dos PLs, geralmente do Executivo, a maioria sempre da Câmara - mas que officie aos dois, Presidente.

E, Presidente, como bem ressaltou o eminente Relator, há aqui uma possibilidade de uma ampliação, inclusive, de medidas, porque essas seriam, como ressaltado pelo Ministro André, exemplificativas. Eu também faria um apelo - faço no meu voto - ao legislador no combate ao racismo estrutural para que legisle a possibilidade - isso é muito utilizado, Presidente, na União Europeia, já há algumas décadas, para a defesa dos direitos humanos, você não pode obrigar, mas você pode adotar algumas ações - de beneficiar empresas que contratem um percentual de negros. Como disse o eminente Ministro-Relator, parece difícil obrigar que uma empresa privada tenha, na diretoria tal, um negro, mas é possível - e essa foi a construção europeia - que tenha isenções ou benefícios de compensação tributária, como há na Lei Rouanet. Na Lei Rouanet, para beneficiar a cultura, é possível que você compense tributariamente. Há um apelo ao legislador para que se façam compensações tributárias no combate ao racismo estrutural quando houver um certo percentual de contratações de negros e negras em todos os estamentos da empresa.

É como voto, Presidente.

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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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 ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta conjuntamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pela Rede Sustentabilidade (REDE), pelo Partido Verde (PV) e pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT), para 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”.

Apontam, inicialmente, que, *“no processo histórico de formação da sociedade brasileira, estratégias condizentes com o que se compreende por genocídio foram e ainda são adotadas: a estigmatização de corpos negros, a exploração sexual de mulheres e meninas negras, o processo de miscigenação que se origina da violência contra a mulher negra, o embranquecimento cultural, a proibição de discussões políticas sobre raça, que se deu em razão do apagamento deliberado de dados e arquivos históricos sobre o processo escravagista”*.

Ressaltam que esse *“processo histórico de desenvolvimento da sociedade*

ADPF 973 / DF

brasileira está fortemente atrelado, ou melhor, estruturalmente forjado em bases racistas”, sendo que “um dos caminhos para avançar na redução de desigualdades se mostra através da adoção de políticas sociais de inclusão”.

Argumentam que as violações generalizadas a direitos e garantias da população negra no Brasil hostilizariam os preceitos fundamentais da igualdade (art. 5º, *caput*), da vida (art. 5º, *caput*), da segurança (art. 5º, *caput*), da saúde (art. 6º, *caput*) e da alimentação (art. 6º, *caput*).

Registram, nesse contexto, 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”.*

Evidenciada a desigualdade, como nos casos de obter uma efetiva prestação de serviço de saúde, de consolidar um patamar adequado de segurança alimentar e de prevenir a violência, assim como a letalidade estatal, sustentam haver *“reiterada violação de direitos por parte do Estado brasileiro, seja por ação ou omissão, para com a população negra do país”.*

Defendem, nessa perspectiva, que *“a ação e omissão do Estado brasileiro incorrem em pelo menos três dos cinco atos previstos no art. 6º do Estatuto de Roma que caracterizam o crime de genocídio: homicídio de membros do grupo; ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo; sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial”.*

Postulam, assim, que este *“Supremo Tribunal Federal deve impor aos Poderes Públicos a formulação e promoção de medidas efetivas para que as violações de direitos sejam mitigadas”, especificamente por meio da seguinte tutela 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

ADPF 973 / DF

e à Política de Morte à População Negra, em um prazo de um ano, devendo observar, no mínimo:

a) A obrigatoriedade de a 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

ADPF 973 / DF

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 1/4 do salário mínimo;

l) A determinação da ampliação das políticas públicas voltadas para a garantia do direito à alimentação, segurança

ADPF 973 / DF

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”.

Por fim, requerem em caráter definitivo *“seja reconhecido por esta Corte um estado de 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”*, com a consequente confirmação das providências cautelares pleiteadas.

Inicialmente distribuída à relatoria da Min. ROSA WEBER (doc. 29), que determinou a instrução do processo (doc. 37), a arguição passou posteriormente à relatoria do Min. LUIZ FUX.

A Presidência da República prestou informações (doc. 40), pugnando pelo não conhecimento da ação abstrata e pela sua improcedência, em razão do conjunto de políticas públicas já adotado em todos os níveis federativos, sintetizadas na seguinte ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO

ADPF 973 / DF

FUNDAMENTAL. POLÍTICAS DE ESTADO EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL. PRELIMINARMENTE: NÃO CABIMENTO DE ADPF. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO PRECISA DE ATO DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO: PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA UNIÃO. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.”

A Advocacia-Geral da União manifestou-se (doc. 48), igualmente, pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, consoante a seguinte ementa:

“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. Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Insustentação 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.”

ADPF 973 / DF

A Procuradoria-Geral da República opinou (doc. 52), do mesmo modo, pelo não conhecimento da ação de controle, ao argumento de que devem ser respeitadas “*as competências institucionais de cada poder*”, em parecer assim ementado:

“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”.

Foram admitidos como *amici curiae* as seguintes entidades: EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (doc. 51); CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, Conectas Direitos Humanos e Clínica UERJ Direitos – Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (doc. 90); Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), Clínica de Direitos Humanos e Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo da América Latina, ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Conselho Nacional de

ADPF 973 / DF

Direitos Humanos (CNDH) e Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (doc. 150); Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Instituto Referência Negra Peregrum (“Instituto Peregrum”), Defensoria Pública da União, Instituto de Defesa da População Negra — IDPN, Criola, Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas — RENFA, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares — GAJOP e Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as - ABPN (doc. 180).

A Advocacia-Geral da União, diante do *“atual contexto institucional”*, apresentou um segundo parecer com direcionamento diverso do primeiro, concluindo o seguinte (doc. 181):

O racismo é elemento estrutural que perpetua desigualdades para a população negra, impactando seu acesso a direitos fundamentais. É necessário enfrentar o racismo como uma estrutura social, reconhecendo-o e aplicando medidas efetivas para superar as vulnerabilidades que dele decorrem.

Por todas as razões e elementos de informação listados ao longo desta manifestação, vê-se que a União está fortemente comprometida com os direitos das pessoas negras no Brasil. Nota-se que, no âmbito federal, diversas ações foram realizadas em 2023 e outras tantas estão planejadas para execução futura.

As ações vindouras e as em andamento demonstram, inclusive, que, caso essa Suprema Corte assim entenda conveniente, o Poder Público federal pode, além das diversas políticas públicas que tem empreendido, elaborar, em prazo razoável a ser definido por esse Excelso Pretório, um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, a ser apresentado nos autos da presente ADPF.

O julgamento foi iniciado em sessão de 22/11/2023 e teve prosseguimento em 23/11/2023. Após a leitura do relatório e a realização

ADPF 973 / DF

de sustentações orais pelos requerentes, plea Advocacia-Geral da União e pelos *amici curiae* habilitados, o julgamento foi suspenso (docs. 202 e 205).

É o relatório.

I. Racismo estrutural e o campo jurídico de enfrentamento

A discriminação racial e o racismo estão enraizados na sociedade brasileira. Impulsionados historicamente por ideologias supremacistas, cientificismos rasos, mitos democráticos e narrativas sobre a meritocracia, sua presença – aberta ou dissimulada – acaba por macular toda a vida social. Dissimulada pois o racismo age aqui também no silêncio, “*sem demonstrar a sua rigidez, não aparece à luz; é ambíguo, meloso, pegajoso, mas altamente eficiente*” (MUNANGA, Kabengele. As facetas de um racismo silenciado. In: SCHWARCZ, Lilia Mortiz; QUEIROZ, Renato da Silva (org.). Raça e diversidade. São Paulo: Edusp, 1996, p. 215).

Entranhados como estão, a discriminação racial e o racismo devem ser combatidos por toda a coletividade, pois, como reconheceu o relator especial da ONU enviado ao Brasil para avaliar o estado da intolerância, é necessário empreender um verdadeiro “*processo de catarse nacional*” para enfrentá-los.

“69. Muito depende do sucesso ou fracasso do Governo do Brasil em erradicar o racismo e a discriminação racial, não apenas em termos de fortalecimento da democracia e da harmonia social e interétnica no Brasil, mas também para todos os países da região sul-americana com similares legados históricos de racismo e desigualdades raciais. Não reconhecidos pela maioria desses governos, o racismo e a discriminação racial ainda prevalecem em diferentes graus e estão profundamente enraizados em suas sociedades.

70. Dado o enraizamento histórico, social e cultural do racismo e da discriminação racial, esforços para combater e erradicar suas raízes, manifestações e expressões devem ser

ADPF 973 / DF

empreendidos em um processo de catarse nacional [...] (DIÈNE, Doudou. Relatório do relator especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada, Doudou Diène, em sua missão no Brasil. 17-26 de outubro de 2005).

A persistência de dinâmicas sociais patentemente assimétricas se deve a um colonialismo atávico e desumano, cujas matizes perduram ainda hoje na produção da desigualdade. A relação umbilical entre o colonialismo e o racismo foi expressamente reconhecida na Declaração e Plano de Ação de Durban, proferida por ocasião da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância realizada pela ONU.

Declaração e Plano de Ação de Durban (2001)

“13. Reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo, incluindo o tráfico de escravos transatlântico, foram tragédias terríveis na história da humanidade, não apenas por sua barbárie abominável, mas também em termos de sua magnitude, natureza de organização e, especialmente, pela negação da essência das vítimas; ainda reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo são crimes contra a humanidade e assim devem sempre ser considerados, especialmente o tráfico de escravos transatlântico, estando entre as maiores manifestações e fontes de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; e que os Africanos e afrodescendentes, Asiáticos e povos de origem asiática, bem como os povos indígenas foram e continuam a ser vítimas destes atos e de suas consequências;

14. Reconhecemos que o colonialismo levou ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e que os Africanos e afrodescendentes, os povos de origem asiática e os povos indígenas foram vítimas do colonialismo e continuam a ser vítimas de suas consequências. Reconhecemos o sofrimento

ADPF 973 / DF

causado pelo colonialismo e afirmamos que, onde e quando quer que tenham ocorrido, devem ser condenados e sua recorrência prevenida. Ainda lamentamos que os efeitos e a persistência dessas estruturas e práticas estejam entre os fatores que contribuem para a continuidade das desigualdades sociais e econômicas em muitas partes do mundo ainda hoje”.

A igualdade racial deve, então, ser compreendida e promovida tendo em conta o caráter sistêmico e histórico do racismo, que se espraia obtusamente, atingindo todas as facetas da vida em sociedade, ainda que com maior nitidez em determinadas áreas.

“[...] o racismo – que se materializa como discriminação racial – é definido por seu caráter sistêmico. Não se trata, portanto, de apenas um ato discriminatório ou mesmo de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas” (ALMEIDA, Sílvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019).

Superando, assim, uma concepção meramente individualista do racismo, que o caracteriza como mero desvio a ser corrigido mediante os diversos modos de responsabilização legal contidos no ordenamento jurídico – penais e civis, reparadores e dissuasórios – há de se reconhecer também um caráter estrutural, imbricado na própria tessitura da sociedade. O racismo, na realidade brasileira, hegemoniza determinada ordem social sob a legitimidade de um consenso “imparcial”.

É nesta exata perspectiva, em diálogo constante tanto com o legado colonial quanto com um futuro promissor, que devem ser arquitetadas respostas estatais adequadas a este fenômeno sistêmico, almejando construir, nas palavras do filósofo camaronês Achille Mbembe, um *“mundo-para-lá-das-raças”*.

ADPF 973 / DF

“O projecto de um mundo comum baseado no princípio da «igualdade das partes» e da unidade fundamental do género humano é um projecto universal. E é possível, se quisermos, ler sinais (frágeis, é certo) no presente do mundo que há-de vir. A exclusão, a discriminação e a selecção em nome da raça permanecem, aliás, factores estruturantes - ainda que muitas vezes negados - da desigualdade, da ausência de direitos e da dominação contemporânea, inclusivamente nas nossas democracias. Além disso, não podemos fingir que a escravatura e a colonização não existiram ou que as heranças desta triste época foram totalmente liquidadas. [...] Assim, uma vez que não eliminámos o racismo na vida e na imaginação do nosso tempo, é preciso continuar a lutar por um mundo-para-lá-das-raças”. (MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. Lisboa: Antígona, 2014, p. 295).

Transparece, assim, um verdadeiro projeto de constitucionalismo transformador, capaz de operar modificações estruturais em prol de um programa estatal igualitário, tal qual previsto por nossa arquitetura constitucional, cidadã e inclusiva. Tal era a ideia de Karl Klare que, diante da nova Constituição sul-africana que havia sido recentemente sancionada por Nelson Mandela em 1996, propôs renovar a racionalidade jurídica vigente para produzir mudanças em larga escala.

“Por constitucionalismo transformador quero dizer um projeto de longo prazo de promulgação, interpretação e cumprimento constitucionais, comprometido (não isoladamente, é claro, mas num contexto histórico de desenvolvimentos políticos conducentes) com a transformação das instituições políticas e sociais, bem como as relações de poder de um país, em uma direção democrática, participativa e igualitária. Constitucionalismo transformador conota um empreendimento de indução de mudanças sociais em grande

ADPF 973 / DF

escala através de processos políticos não violentos, baseados na lei (KLARE, Karl. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. South African Journal on Human Rights, v. 14, n. 1, 1998, p. 146-188, tradução livre).

O campo jurídico de enfrentamento ao racismo deve, pois, ostentar soluções abrangentes e estruturais, inspiradas tanto nas reivindicações históricas dos movimentos negros quanto nos marcos normativos atuais, sejam eles instrumentos internacionais, sejam aqueles que já se positivam nas diversas searas da legislação nacional, como na criminalização de condutas intolerantes, na responsabilização civil do ofensor ou mesmo na edificação de relevantes regramentos que buscam reforçar valores nitidamente constitucionais, como o foi o Estatuto da Igualdade Racial.

II. Marcos normativos internacionais

O racismo deve ser compreendido como flagrante violação aos direitos humanos e, como tal, revela-se objeto de um extenso arcabouço de marcos normativos internacionais que buscam assegurar, sem exceção, a igualdade a todos os seres humanos. Tais documentos reiteram, assim, uma construção iluminista que a experiência revolucionária americana e francesa já buscara alicerçar, ainda que de modo meramente formal.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) prestigiou o eixo axiológico da igualdade continuamente ao longo de seus dispositivos, eis que o documento *“representa a culminância de um processo ético que [...] levou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, isto é, como fonte de todos os valores”* (COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 240).

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)
Artigo I

ADPF 973 / DF

“Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Artigo II

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

[...]

Artigo VII

Todos são iguais perante a lei e tem direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos tem direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), recepcionada no país por meio do Decreto 65.810/1969, materializou, então, um instrumento claramente cogente para promover o direito à igualdade e combater a discriminação racial. O regramento internacional obrigou o país signatário a, além de se abster de praticar quaisquer atos discriminatórios, empreender ativamente os meios necessários para enfrentar a discriminação racial, inclusive por meio de ações afirmativas.

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965)

“Artigo I

[...]

4. Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou

ADPF 973 / DF

exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos”.

Artigo II

“1. Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em tôdas as suas formas e de promoção de entendimento entre tôdas as raças e para êsse fim:

[...]

d) Cada Estado Parte deverá, por todos os meios apropriados, inclusive, se as circunstâncias o exigirem, as medidas legislativas, proibir e por fim, a discriminação racial praticadas por pessoa, por grupo ou das organizações”.

A necessidade de mobilizar instrumentos legais repressores em conjunto com estratégias de efetiva inserção social foi bem enfrentada por Flávia Piovesan ao examinar a convenção internacional:

“Ao ratificar esta Convenção, os Estados assumem a obrigação internacional de, progressivamente, eliminar a discriminação racial, assegurando a efetiva igualdade. Se o combate à discriminação é medida emergencial à implementação do direito à igualdade, todavia, por si só, é medida insuficiente. Faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e a inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Com efeito, a igualdade e a

ADPF 973 / DF

discriminação pairam sob o binômio inclusão-exclusão. Enquanto a igualdade pressupõe formas de inclusão social, a discriminação implica a violenta exclusão e intolerância à diferença e diversidade. Assim, a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta automaticamente na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram e sofrem um consistente padrão de violência e discriminação. Desse modo, consagra a Convenção tanto a vertente repressivo-punitiva, pela qual é dever dos Estados proibir e eliminar a discriminação racial, como a vertente promocional, pela qual é dever dos Estados promover a igualdade” (Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 293).

A Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais da UNESCO (1978), posteriormente, reconheceu em bases científicas *“a unidade intrínseca da raça humana e, conseqüentemente, a igualdade fundamental de todos os seres humanos e de todos os povos”*, instando Estados a empreender instrumentos institucionais e meios jurídicos apropriados para estancar a discriminação racial em suas conjunturas nacionais.

Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais da UNESCO (1978)

Artigo 6

“1. Os Estados assumem responsabilidades primordiais na aplicação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por todos os indivíduos e por todos os grupos humanos em condições de plena igualdade de dignidade e direitos.

2. Como marco de sua competência e de conformidade com suas disposições constitucionais, o Estado deveria tomar todas as medidas adequadas, inclusive por via legislativa, especialmente nas esferas da educação, da cultura e da informação, com o fim de prevenir, proibir e eliminar o

ADPF 973 / DF

racismo, a propaganda racista, a segregação racial e o apartheid, assim como de promover a difusão de conhecimentos e de resultados de pesquisas pertinentes aos temas naturais e sociais sobre as causas e a prevenção dos preconceitos raciais e as atitudes racistas, levando em conta os princípios formulados na Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

3. Dado que a legislação que prescreve a discriminação racial pode não ser suficiente por si só para atingir tais fins, corresponderá também ao estado completá-la de acordo com um aparelho administrativo encarregado de pesquisar sistematicamente os casos de discriminação racial, mediante uma variada gama de recursos jurídicos contra os atos de discriminação racial por meio de programas de educação e de pesquisas de grande alcance destinados a lutar contra os preconceitos raciais e contra a discriminação racial, assim como de acordo com programas de medidas positivas de ordem política, social, educativa e cultural adequadas para promover um verdadeiro respeito mútuo entre os grupos humanos. Quando as circunstâncias o justificarem, deverão ser aplicados programas especiais para promover a melhoria da situação dos grupos menos favorecidos e, quando se trate de nacionais, promover sua participação eficiente nos processos decisivos da comunidade”.

Artigo 7

“Junto com as medidas políticas, econômicas e sociais, o direito constitui um dos principais meios de alcançar a igualdade em dignidade, em direitos entre os indivíduos, e de reprimir toda a propaganda, toda organização e toda prática que sejam inspiradas em teorias baseadas na pretensa superioridade dos grupos raciais ou étnicos ou que pretendam justificar ou estimular qualquer forma de ódio ou de discriminação raciais. Os Estados deverão tomar medidas jurídicas próprias e velar para que todos os seus serviços sejam

ADPF 973 / DF

cumpridos e aplicados, levando em conta os princípios formulados na Declaração Universal de Direitos Humanos. Essas medidas jurídicas devem se inserir em um marco político, econômico e social adequado ao favorecimento de sua aplicação. Os indivíduos e as demais entidades jurídicas, públicas ou privadas, devem observar e contribuir de todas as formas adequadas a sua compreensão e colocá-los em prática para toda a população”.

A Declaração e Plano de Ação de Durban (2001), redigida, como visto, na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, avançou a necessidade de os governos fomentarem políticas de ações afirmativas e de inclusão social, além de reconhecerem a obrigação moral de os Estados deterem e reverterem os deletérios efeitos do colonialismo e do racismo.

O plano de ação do instrumento internacional instou-os a implementarem plano nacionais de combate ao racismo, fortalecerem a legislação nacional e o aparato administrativo correlatos, assim como *“tomarem todas as medidas constitucionais, legislativas e administrativas necessárias para promover a igualdade”*, reforçando diretrizes já arraigadas, como visto, no Direito Internacional.

Declaração e Plano de Ação de Durban (2001)

“III. MEDIDAS DE PREVENÇÃO, EDUCAÇÃO E PROTEÇÃO VISANDO À ERRADICAÇÃO DO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA NOS ÂMBITOS NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL

[...]

A – Âmbito nacional

1. Medidas legislativas, judiciais, normativas, administrativas e outras medidas para prevenção e proteção contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata

ADPF 973 / DF

66. Insta os Estados a estabelecerem e implementarem, sem demora, políticas e planos de ação nacionais para combater o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, incluindo as manifestações baseadas em gênero;

[...]

68. Insta os Estados a adotarem, implementarem ou fortalecerem a legislação nacional e as medidas administrativas que, expressa e especificamente, se oponham ao racismo e proíbam a discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata quer direta ou indiretamente, em todas as esferas da vida pública, de acordo com as obrigações observadas na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial assegurando-se de que suas reservas não sejam contrárias ao objeto e ao propósito da Convenção;

[...]

70. Insta os Estados a tomarem todas as medidas constitucionais, legislativas e administrativas necessárias para promover a igualdade entre indivíduos e grupos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e para reexaminarem as medidas vigentes visando a alteração ou a revogação da legislação nacional e das disposições administrativas que possam dar corpo a tais formas de discriminação”.

No sistema regional americano, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013), promulgada pelo Decreto 10.932/2022, conceituou distintos modos de discriminação racial, inclusive a indireta que ocorre “*quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico*”, reconhecimento de suma importância no enfrentamento ao racismo dissimulado.

ADPF 973 / DF

O instrumento internacional foi aprovado no país por meio do Decreto Legislativo 1/2021 satisfazendo as exigências procedimentais para que uma convenção de direitos humanos seja incorporada ao ordenamento interno no mesmo patamar hierárquico que uma emenda constitucional (CF, art. 5º, § 3º). Ao passar, portanto, a compor o bloco de constitucionalidade brasileiro, a convenção em questão produziu dois efeitos significativos: a) materializou paradigmas passíveis de confronto em controle de constitucionalidade; e b) lançou comandos constitucionais explícitos que passaram a vincular o Estado.

Desse modo, os deveres de *“prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância”, “formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo” e “garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades”,* entre outros, devem ser compreendidos como mandamentos inarredáveis de clara envergadura constitucional.

Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013)

Artigo 4

“Os Estados comprometem-se a prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância, inclusive”:

Artigo 6

“Os Estados Partes comprometem-se a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção; entre elas políticas de caráter educacional,

ADPF 973 / DF

medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet”.

Artigo 9

“Os Estados Partes comprometem-se a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população, de acordo com o alcance desta Convenção”.

O regime internacional de combate à discriminação racial e ao racismo também abrange diversos outros marcos específicos, oriundos da ONU, da OIT e da UNESCO. Não obstante, o campo normativo ora posto, de caráter nitidamente vinculante e impositivo, seja mediante convenções internalizadas em patamar infraconstitucional (Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial), seja por meio de instrumentos que passaram efetivamente a integrar o bloco de constitucionalidade (Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância), dialoga suficientemente com a respectiva tutela constitucional brasileira para a construção de uma solução estrutural.

III. Tutela constitucional contra o racismo

Nos termos do art. 3º da Constituição Federal, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Entre os princípios fundamentais previstos no art. 4º da

ADPF 973 / DF

Constituição, destaca-se a previsão segundo a qual a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo repúdio ao terrorismo e ao racismo.

O racismo estrutural existente no Brasil é um dos principais instrumentos de perpetuação da gravíssima desigualdade social entre brancos e negros. Trata-se de um círculo extremamente vicioso, que afeta diretamente a igualdade proclamada na Constituição Federal e fere gravemente a dignidade das pessoas negras.

Em outras palavras, o histórico funcionamento do sistema brasileiro perpetua a desigualdade racial, pois tradicionalmente foi estruturado nas bases de uma sociedade ainda e lamentavelmente racista.

O princípio da igualdade consagrado pela Constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis e atos normativos, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e os atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

A desigualdade inconstitucional na lei também se produz quando, mesmo sem expressa previsão, a aplicação da norma acarreta uma distinção de tratamento não razoável ou arbitrária especificamente a determinadas pessoas.

Para que as diferenciações produzidas pela aplicação da lei possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

ADPF 973 / DF

Nesse contexto, são justificáveis interpretações e políticas estatais baseadas em discriminações positivas, sempre legítimas quando: (a) houver demonstração empírica de que a neutralidade do ordenamento jurídico produz resultados prejudiciais a determinados grupos de indivíduos, reduzindo-lhes as oportunidades de realização pessoal (viabilidade fática); (b) a discriminação se prestar a promover objetivo expressamente contemplado no texto constitucional (viabilidade jurídica); e (c) a vantagem jurídica proposta for virtualmente idônea para reverter o quadro de exclusão verificado na realidade social, gerando mais consequências positivas do que negativas (viabilidade prática).

Tal interpretação objetiva inúmeros resultados positivos, promovendo uma espécie de compensação pelo tratamento aviltante historicamente aplicado à população negra no Brasil (*ideia de reparação*), viabilizando acesso preferencial a uma plataforma importante para subsidiar o rearranjo das condições de funcionamento do processo social (*ideia de redistribuição*), atenuando, por meio do exemplo positivo, o sentimento de inferiorização causado pela rarefeita presença de pessoas negras em posições políticas de prestígio (*ideia de reconhecimento*) e qualificando nossa história e cultura com experiências de vida plurais (*ideia de diversidade*).

Devemos sempre buscar uma interpretação que venha a permitir a efetivação plena do combate ao racismo previsto pelas normas que compõem o bloco de constitucionalidade brasileiro, porque somente com essa interpretação que se propõe plena poderemos produzir efetivos e inúmeros resultados positivos para extirpar essa prática secular no Brasil, promovendo – e aqui vem a ideia de reparação, de redistribuição, de reconhecimento – uma espécie de compensação pelo tratamento aviltante historicamente aplicado à população negra em nosso país.

A interpretação do texto constitucional não pode ser legitimada sem que se aprecie o conjunto das normas vigorantes, em uma necessária homogeneidade equilibrada de todo o ordenamento jurídico, sob pena de grave lesão a dispositivo constitucional, não só quando é violentada a sua

ADPF 973 / DF

literalidade, mas também quando sua aplicação é apartada de seu espírito e de seu conteúdo.

A análise do arcabouço constitucional e legal vigente no Brasil evidencia o consenso internacional sobre as medidas necessárias para a efetiva proteção contra condutas discriminatórias, inclusive por meio de produção legislativa.

Como se sabe, o exercício da jurisdição constitucional baseia-se na necessidade de respeito absoluto à Constituição Federal, havendo, na evolução das Democracias modernas, a imprescindível necessidade de proteger a efetividade dos direitos e garantias fundamentais, pois, como recorda JORGE MIRANDA,

“o irrestrito domínio da maioria poderia vulnerar o conteúdo essencial daqueles direitos, tal como o princípio da liberdade poderia recusar qualquer decisão política sobre a sua modulação” (Nos dez anos de funcionamento do tribunal constitucional. In: Vários autores. Legitimidade e legitimação da justiça constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 95).

O exercício da jurisdição constitucional por esta SUPREMA CORTE, portanto, tem como ponto fundamental a defesa dos valores constitucionais básicos, afirmados livremente pelo povo em Assembleia Nacional Constituinte, em especial, a defesa dos direitos e garantias fundamentais de todos, de maneira igualitária e sem quaisquer discriminações entre grupos majoritários e minoritários, pois, conforme importante advertência feita por WALTER BERNS, ao comentar os princípios fundadores da Constituição norte-americana:

“a regra da maioria só pode ser justificada se os homens são iguais e eles só são iguais na posse de direitos. Uma política de igualdade, portanto, precisa ser uma política preocupada com direitos. Consequentemente, a regra da maioria, só é

ADPF 973 / DF

legítima se na prática a maioria respeita os direitos da minoria” (A Constituição assegura esses direitos? In: Vários autores. A constituição norte-americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986. p. 285).

E é dever constitucional do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL garantir e concretizar a máxima efetividade das normas constitucionais, em especial dos direitos e garantias fundamentais (OTTO BACHOF. *Jueces y constitución*. Madri: Civitas, 1987. p. 59. Reimpressão; FÁBIO KONDER COMPARATO. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 12).

Há, portanto, necessidade de direcionarmos as regras hermenêuticas para garantir a plena aplicabilidade e efetividade dos direitos humanos fundamentais perante o governo da maioria, inclusive compatibilizando-se as lições de FERDINAND LASSALE e KONRAD HESSE, no sentido de que uma Constituição tem caráter informador de todo o ordenamento jurídico, e se em sua gênese é “a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação” (*A essência da constituição: o que é uma constituição?* 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995. p. 37), após sua edição, “graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social” (*A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991. p. 24). Portanto, as previsões constitucionais, e em especial os direitos humanos fundamentais e os princípios fundamentais da República, não são meros enunciados teóricos desprovidos de coercibilidade jurídica.

Muito pelo contrário, uma Constituição possui supremacia incondicional em relação a todo o ordenamento jurídico e força normativa inquestionável, e suas previsões devem servir de princípios informadores obrigatórios na atuação do poder público, no âmbito de todos os Poderes de Estado. Somente com o pleno respeito aos princípios e objetivos básicos da Constituição e aos Direitos Fundamentais poderemos almejar a conquista da verdadeira liberdade, projeto maior de um Estado Democrático de Direito, no exato sentido que lhe empresta a

ADPF 973 / DF

definição de ROSCOE POUND, para quem liberdade consiste:

“na reserva, para o indivíduo, de certas expectativas fundamentais razoáveis que entendem com a vida na sociedade civilizada e liberação em relação ao exercício arbitrário e desarrazoado do poder e da autoridade por parte daqueles que são nomeados ou escolhidos em sociedade politicamente organizada com o objetivo de ajustar relações e ordenar a conduta e se tornam, dessa maneira, capazes de aplicar a força dessa sociedade aos indivíduos” (Liberdades e garantias constitucionais. 2. ed. São Paulo: Ibrasa, 1976. p. 5).

Sem respeito a essas regras, não haverá Estado de Direito, desaparecendo a liberdade e, conseqüentemente, a participação popular nos negócios políticos do Estado, quebrando-se o respeito ao princípio da soberania popular, que proclama todo o poder emanar do povo, com a consequência nefasta do fim da Democracia.

A legitimidade da Justiça constitucional consubstancia-se na necessidade de concretizar o efetivo respeito e a integral aplicação do texto constitucional, exigindo que o poder público, em todas as suas áreas, seja na distribuição da Justiça, seja na atuação do Congresso Nacional ou na gerência da *res* pública, paute-se pelo respeito aos princípios, objetivos e direitos e garantias fundamentais consagrados em um texto constitucional, sob pena de flagrante inconstitucionalidade de suas condutas comissivas e omissivas e perda da própria legitimidade popular pelo ferimento ao Estado de Direito.

IV. Jurisprudência sobre a igualdade racial

Os precedentes desta SUPREMA CORTE, na defesa da pluralidade étnico-racial e no combate travado contra a discriminação e o racismo, têm paulatinamente acolhido as acertadas reivindicações mobilizadas pelos movimentos negros, superando um repúdio de viés individualista,

ADPF 973 / DF

necessário por evidente em processos subjetivos, para também constatar a presença latente de um racismo estrutural, sobretudo em ações abstratas e litígios estruturais.

No HC 82.424 (caso Ellwanger), mesmo diante da ponderação entre valores republicanos fundantes, contrapondo direitos constitucionais de primeira ordem, consignou-se que a liberdade de expressão não ostentaria um caráter absoluto, sobretudo no incitamento ao racismo, cujo enfrentamento se faz premente na promoção do direito à igualdade. Transcrevo, nesse sentido, excerto do voto vencedor, proferido na ocasião pelo Min. MAURÍCIO CORRÊA:

“73. Parece-me evidente, por outra via, que o combate ao racismo tem clara inspiração no princípio da igualdade, que por sua vez se confunde com o reconhecimento mundial dos direitos do homem. A Constituição Brasileira o reitera em várias passagens, não sem razão, deixando consignada sua condição de preceito fundamental (CF, artigos 1º, II; 3º, IV; 4º, II e VIII; 5º, caput, I, XLI).

74. A efetiva aplicação desses postulados, e a conseqüente defesa dos direitos humanos, deve ser buscada obstinada e intransigentemente, sob pena de ruir-se a própria democracia, sendo o combate ao racismo, em seu sentido amplo, fator decisivo para a consecução desse objetivo fundamental”.

(HC 82.424, Redator para o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 19/3/2004)

Na ADPF 186, proposta contra atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior, acolhendo diretrizes previstas em convenções internacionais que, como visto, recomendaram a adoção de instrumentos de inclusão, além de reconhecer a presença altamente conspícua de uma desigualdade palpável, a CORTE admitiu a instituição de políticas públicas de ações

ADPF 973 / DF

afirmativas como meio de avançar a igualdade material. Cito o voto proferido, então, pelo relator, Min. RICARDO LEWANDOWSKI:

“Para as sociedades contemporâneas que passaram pela experiência da escravidão, repressão e preconceito, ensejadora de uma percepção depreciativa de raça com relação aos grupos tradicionalmente subjugados, a garantia jurídica de uma igualdade meramente formal sublima as diferenças entre as pessoas, contribuindo para perpetuar as desigualdades de fato existentes entre elas.

Como é de conhecimento geral, o reduzido número de negros e pardos que exercem cargos ou funções de relevo em nossa sociedade, seja na esfera pública, seja na privada, resulta da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma camuflada ou implícita.

Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente”.

(ADPF 186, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 20/10/2014)

Na ADC 41, ao reconhecer um racismo estrutural e velado na sociedade brasileira que termina por engessar a mobilidade social e estigmatizar parcela da população, admitiu-se a reserva de vagas em concursos públicos como mais um significativo instrumento de promoção da igualdade material. Eis relevante trecho do voto do respectivo relator, Min. ROBERTO BARROSO:

“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

ADPF 973 / DF

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, adquirirão 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”*.

25. Esse sistema é, sem dúvida, uma das marcas deixadas no país pela escravidão. Após a abolição da escravatura, a ascensão do negro à condição de trabalhador livre não foi capaz de alterar as práticas sociais discriminatórias e os rótulos depreciativos da cor de pele (muito embora, do ponto de vista biológico, não existam raças humanas). A falta de qualquer política de integração do ex-escravo na sociedade brasileira, como a concessão de terras, empregos e educação, garantiu que os negros continuassem a desempenhar as mesmas funções subalternas. Assim, no Brasil, criou-se um aparato apto à manutenção da exclusão e da marginalização sem que fossem instituídas leis discriminatórias propriamente ditas. Diferentemente dos Estados Unidos, aqui, não houve a necessidade de aprovação de leis de segregação racial, as chamadas *Jim Crow Laws*, que institucionalizaram naquele país a doutrina separados, mas iguais (*“separate, but equal”*), obtendo, inclusive o beneplácito da Suprema Corte norte-americana.

26. No Brasil, é certo, nunca houve um conflito racial

ADPF 973 / DF

aberto ou uma segregação formal. O racismo nesses trópicos é velado, dissimulado, encoberto pelo mito da democracia racial e pela cordialidade do brasileiro. Não é, porém, difícil constatar a sua presença na realidade brasileira. Apesar de o país ser altamente miscigenado, a convivência entre brancos e negros se dá majoritariamente em relações hierarquizadas, de subordinação e subalternidade. Os brasileiros estão acostumados a ver a população afrodescendente desempenhar determinados papéis, como os de porteiro, pedreiro, operário, empregada doméstica e também o de jogador de futebol. Salvo exceções felizmente, cada vez mais frequentes, os negros não ocupam os estratos mais elevados da sociedade, os cargos de prestígio político e as posições sociais e econômicas mais elevadas. Nas posições de poder, nos meios de comunicação e nos espaços públicos elitizados, a imagem do Brasil ainda é a imagem de um país de formação predominantemente europeia”.

(ADC 41, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 17/8/2017)

Na ADPF 634, que chancelou a constitucionalidade do feriado local do Dia da Consciência Negra, esta CORTE reconheceu a necessidade de empreender um constitucionalismo transformador para dar efetividade ao pluralismo, conforme se depreende do voto da respectiva relatora, Min. CÁRMEN LÚCIA:

“15. Na vigência da Constituição da República de 1988, o tratamento dado às várias identidades étnicas pauta-se pela irmandade com o diferente, em movimento de efetividade do pluralismo posto como princípio que fundamenta a democracia brasileira. Por ele se busca a formação de espaços políticos para o encontro político dos indivíduos, para a conformação de praça pública no qual as mãos se dão, em reconhecimento do outro, atuando o ente estatal para a mitigação das

ADPF 973 / DF

consequências geradas pela histórica e perversa desigualdade entre grupos étnicos.

[...]

Não acredito em constitucionalismo de indiferença, nem em direito de silêncios suspeitos e escondidos nas franjas do passado tenebroso de histórias não contadas, que confiscaram vidas e mataram ideais de humanidade solidária. Não sou juíza do pior passado. Sou juíza de um presente nacional muito ferido, mas que se constitucionalizou, desde 1988, para transformar a sociedade a se construir de maneira livre, justa e solidária. O passado pode ser um alento, mas pode manter grilhões que impedem o caminho. O constitucionalismo transformador é travessia de justiça sem a qual a humanidade estanca-se, quando não retrocede e nega as conquistas dos melhores sonhos humanos”.

Na ADPF 738, admitiu-se o emprego de ações estruturais, como as ações afirmativas para estancar a desigualdade racial no sistema eleitoral brasileiro, assegurando a representatividade política mediante instrumentos incentivadores de candidaturas de pessoas negras.

“Ementa: REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁTER AFIRMATIVO. INCENTIVO A CANDIDATURAS DE PESSOAS NEGRAS PARA CARGOS ELETIVOS. VALORES CONSTITUCIONAIS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. IGUALDADE EM SENTIDO MATERIAL. ORIENTAÇÕES CONSTANTES DE RESPOSTA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL À CONSULTA FORMULADA POR PARLAMENTAR FEDERAL. APLICAÇÃO IMEDIATA PARA AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES. NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE OU ANUALIDADE (ART. 16 DA CF/1988). MERO

ADPF 973 / DF

PROCEDIMENTO QUE NÃO ALTERA O PROCESSO ELEITORAL. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I - Políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras aos cargos eletivos nas disputas eleitorais que se travam em nosso País, já a partir deste ano, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana, bem como à exortação, abrigada no preâmbulo do texto magno, de construirmos, todos, uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação.

II - O princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF), considerado em sua dimensão material, pressupõe a adoção, pelo Estado, seja de políticas universalistas, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de políticas afirmativas, as quais atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens, por um tempo definido, com vistas a permitir que superem desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (ADPF 186/DF, de minha relatoria). Precedentes.

III – O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que só ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de: (i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico (ADI 3.741/DF, de minha relatoria). Precedentes.

IV - No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio

ADPF 973 / DF

universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos.

V – Medida cautelar referendada”.

(ADPF 738-MC-Ref, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2020)

O enfrentamento jurídico à discriminação racial e ao racismo ainda transparece incidentalmente em outros litígios estruturais, como na ADPF 635 (letalidade policial), na qual o Min. GILMAR MENDES constatou, quando do julgamento da medida cautelar, que *“o racismo estrutural da sociedade se revela potencializado nas mortes ocasionadas pelas forças policiais. Isso porque ‘o racismo se constitui não apenas como uma causa de exclusão ou de empobrecimento das pessoas negras; pelo contrário, o racismo caracteriza-se sobretudo como um fenômeno que promove a desumanização das pessoas negras e que produz vantagens e benefícios sociais para os integrantes do grupo racial hegemônico’. Desse modo, ‘não é possível pensar as formas de controle e administração dos conflitos na sociedade afastando a análise do papel cognitivo do racismo enquanto elemento articulador das maneiras de pensar os problemas sociais e de formular as respostas para essas questões políticas’ (FREITAS, Felipe da Silva. Racismo e polícia: uma discussão sobre mandato policial. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2020. p. 171)”* (ADPF 635 MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 2/6/2022).

Ainda na ADPF 635, por ocasião do julgamento do mérito, conforme destacou o Min. ROBERTO BARROSO, ao tratar da letalidade policial em face da população negra em contexto de operações policiais, *“nós aqui não somos minimamente condescendentes com a criminalidade, que precisa ser enfrentada, e as comunidades pobres também precisam de segurança pública, mas, sobretudo, não somos tolerantes com a letalidade policial que compromete, sobretudo, vidas negras e reforça esse racismo estrutural que nós todos*

ADPF 973 / DF

precisamos enfrentar para fazer um país verdadeiramente inclusivo de todas as pessoas” (ADPF 635, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 22/5/2025).

O enfrentamento jurídico à discriminação racial e ao racismo também emerge incidentalmente no caso da ADPF 742 (vacinação em comunidades quilombolas) em que o relator Min. MARCO AURÉLIO asseverou *“Oxalá evoluamos para compreender que o problema de um é de todos”*.

VI. Medidas específicas de enfrentamento

A violação maciça de direitos humanos impele o Poder Judiciário a intervir, a mediar e a promover esforços na reimaginação de uma estrutura de enfrentamento para as mazelas que, lastimavelmente, caracterizam determinada conjuntura.

Assim, embora seja possível impor medidas concretas mais urgentes no intuito de garantir um mínimo de existência digna, também revela-se necessário mobilizar os demais poderes, tanto mais afeitos às especificidades das políticas públicas, na construção de uma solução robusta e duradoura, atenta a uma *“estrutura relacional viciada”*.

“Acrescente-se: mesmo que o racismo, nas suas vertentes estrutural e institucional, possa se manifestar sem que haja necessariamente um centro volitivo do qual parte conscientemente a discriminação, esse caráter difuso não pode torná-lo opaco, invulnerável pelo Direito. [...] Assim, ladeando as iniciativas legislativas pertinentes, é indispensável que o Poder Judiciário mantenha ações regulares com vistas à conscientização plena de que todas as circunstâncias peculiares aos casos concretos que lhe são submetidos ocorrem no contexto dessa estrutura relacional viciada, possibilitando que tal conjuntura seja sempre objeto de cautelosa reflexão e ponderação em seus julgamentos” (GONÇALVES, Benedito. O

ADPF 973 / DF

enfrentamento da desigualdade racial: contribuições e desafios da justiça brasileira. In: MARTINS, Humberto (org.). O poder judiciário e a o direito na atualidade: estudos em homenagem aos 200 anos de independência do Brasil. Londrina: Thoth, 2022, p. 84-54).

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), notável conquista que alicerçou um marco normativo combativo no ordenamento jurídico, entre outros avanços, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) e impôs ao Poder Executivo federal a incumbência de elaborar um plano nacional de promoção da igualdade racial. Elaborado em antecedência à respectiva lei, o plano já contava com objetivos particularizados em doze eixos: trabalho e desenvolvimento econômico; educação; saúde; diversidade cultural; direitos humanos e segurança pública; comunidades remanescentes de quilombos; povos indígenas; comunidades tradicionais de terreiro; política internacional; desenvolvimento social e segurança alimentar; e infraestrutura e juventude.

Lei 12.288/2010

“Art. 47. É instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal”.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão participar do Sinapir mediante adesão.

§ 2º O poder público federal incentivará a sociedade e a iniciativa privada a participar do Sinapir.

Art. 48. São objetivos do Sinapir:

I - promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive

ADPF 973 / DF

mediante adoção de ações afirmativas;

II - formular políticas destinadas a combater os fatores de marginalização e a promover a integração social da população negra;

III - descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais;

IV - articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade étnica;

V - garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas.”

Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

§ 1º A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do Sinapir, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional. (Vide Lei nº 12.990, de 2014)

[...]”

Decreto 6.872/2009

“Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, em consonância com os objetivos indicados no Anexo deste Decreto”.

Tais eixos do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR dialogam com desafios ponderados pela doutrina para o efetivo fortalecimento dos direitos humanos sob uma perspectiva étnico-racial (PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. São Paulo:

ADPF 973 / DF

Saraiva, 2023, p. 387-394):

“1) Aplicar indicadores para promover a igualdade e combater a discriminação, fomentando dados desagregados sob a perspectiva étnico-racial, gênero, idade e outras;

2) Promover a igualdade mediante ações afirmativas, fortalecendo a ótica promocional do Direito;

3) Punir e erradicar a discriminação, fortalecendo a ótica repressiva do Direito;

4) Fomentar uma cultura jurídica orientada pela implementação dos parâmetros protetivos internacionais e pelo controle da convencionalidade das leis;

5) Avançar no diálogo entre jurisdições;

6) Promover o valor da diversidade, mediante programas educativos e campanhas de sensibilização;

7) Assegurar a diversidade e o pluralismo nos sistemas políticos e legais”.

A fim de dar efetividade às disposições da Constituição Federal, da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, do Estatuto da Igualdade Racial e do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a AGU, destacando que *“o cenário existente quando do ajuizamento da ação, em maio de 2022, já não subsiste”*, apontou a realização de ações e programas, executados a partir de 2023, que demonstrariam *“o compromisso político-governamental com os direitos da população negra”* e com o *“enfrentamento ao racismo institucional”*. Nesse particular, elencou, entre outras, as seguintes ações (doc. 181):

Ministério/Órgão	Medida Adotada	Detalhes/Objetivo
Ministério da Igualdade Racial	Decreto nº	Estabelece um percentual mínimo de 30% de vagas em cargos em comissão e

ADPF 973 / DF

(MIR)	11.443/2023	funções de confiança na administração pública federal (direta, autárquica e fundacional) para pessoas negras.
	Decreto nº 11.442/2023	Cria o GTI (Grupo de Trabalho Interministerial) Programa Nacional de Ações Afirmativas para construir e ampliar oportunidades para a população negra, indígena, com deficiência e mulheres.
	Decreto nº 11.534/2023	Institui, juntamente com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), GTI para elaborar o Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal.
	Protocolos de Intenções com Instituições Financeiras	Assinatura de Protocolos de Intenções com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil para implementar ações de Diversidade e Inclusão, e promover o acesso, progressão e valorização de mulheres negras.
	Protocolo de Intenções com o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social	Promover ações interinstitucionais integradas para a inclusão e ampliação da população preta e parda no acesso e permanência no mercado de trabalho

ADPF 973 / DF

e Sustentável	formal.
(CDESS) da	
Secretaria de	
Relações	
Institucionais da	
Presidência	
Retomada do	Acordo de cooperação com o Governo
Plano de Ação	dos Estados Unidos da América para
Conjunta (JAPER)	promover políticas de igualdade de
	forma transversal.
Programa Esporte	Lançamento, em parceria com o
Sem Racismo	Ministério dos Esportes, para o
	enfrentamento ao racismo em todos os
	esportes no Brasil e no mundo.
Programa	Lançamento, em parceria com a AGU,
Esperança Garcia	para conferir bolsas e curso
– Trajetórias	preparatório para apoiar pessoas
Negras na	negras candidatas aos concursos da
Advocacia	advocacia pública, visando aumentar
Pública	sua presença no setor.
LideraGov	Projeto, em parceria com a Escola
exclusivo para	Nacional de Administração Pública
servidores negros	(ENAP) e com o MGI, para reforçar o
	compromisso com a Igualdade Racial e
	ampliar oportunidades para a
	população negra em posições de alta

ADPF 973 / DF

		liderança.
	FIAR – Formação de Iniciativas Antirracistas: Tecendo o caminho para a Igualdade	Assinatura de protocolo de intenções e lançamento do FIAR em parceria com a ENAP e com o MGI, com ações de curto, médio e longo prazo.
	Programa "Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo"	Programa criado com o objetivo de promover a igualdade étnico-racial e combater o racismo, por meio da formulação, execução, articulação, monitoramento, governança interfederativa e avaliação de políticas públicas transversais, intersetoriais e afirmativas de reconhecimento e de acesso a bens e direitos, com vistas a assegurar o bem-viver, instituições antirracistas e uma sociedade justa, equitativa e democrática.
	Decreto nº 11.656/2023 e Edital nº 03/2023	Altera a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e seleciona 20 entidades da sociedade civil para compô-lo.
	Programas de	Inclui o Programa Agentes da

ADPF 973 / DF

	Fomento à Igualdade Racial no SINAPIR	Igualdade Racial (impulsionar políticas nos entes federados participantes) e o Programa Rotas Negras (fortalecer rotas turísticas relacionadas à cultura negra).
	Plano Plurianual (PPA 2024-2027) do MIR para a segurança pública	Inclui projeto de formação de agentes da segurança pública para enfrentar o racismo na atuação policial e reduzir mortes/abordagens violentas da juventude negra.
	Decreto nº 11.444/2023 e Caravana Juventude Negra Viva	Criação do GTI Juventude Negra Viva coordenado pelo MIR e pela SGPR/SNJ (com participação de 16 Ministérios) e realização de 27 Caravanas para formular o Plano Juventude Negra Viva (PJNV) e construir políticas públicas de enfrentamento à violência contra a população jovem e negra.
	Decreto nº 11.446/2023 e Caravana Abre Caminhos	Etapa de diagnóstico das situações de racismo religioso para, por meio da realização de escuta das demandas dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiros, produzir políticas voltadas para liberdade de crença e elaborar o primeiro Plano de Enfrentamento ao

ADPF 973 / DF

		Racismo Religioso do Brasil.
	Plataforma JusRacial	Instituição de plataforma, em parceria com a AGU, de repositório jurídico digital, público e gratuito, destinado a compilar legislação, jurisprudência, pareceres jurídicos, projetos de lei e propostas de emenda constitucional, teses e dissertações sobre a temática da igualdade racial.
	Programa de Formação de Iniciativas Antirracistas	Protocolo de Intenções firmado entre o MIR e a ENAP, para a elaboração, a execução e a promoção de programas e projetos de capacitação de recursos humanos e de desenvolvimento de competências com vistas a combater o racismo e promover a igualdade racial na Administração Pública Federal;
	HUB Igualdade Racial	Plataforma disponível no sítio eletrônico do MIR que concentra links para sites de pesquisas com recorte racial em diversas áreas (educação, saúde, trabalho, violência, etc.).
	Plano de Trabalho para a descentralização de créditos	Para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e inteligência de dados de indicadores da população negra do Brasil, no que tange à

ADPF 973 / DF

	orçamentários, entre o MIR e Universidade Federal da Paraíba - UFPB	territorialização das informações em âmbito municipal e regional e à vinculação dos indicadores à Agenda 2030, plano de ação global adotado por países membros das Nações Unidas e aprovado em 2015, cujos objetivos são erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar a prosperidade para todos.
	Termo de Execução Descentralizada firmado com o IPEA	Com vistas a desenvolver estudos e pesquisas e disseminar conhecimentos para fortalecimento das políticas de igualdade racial e enfrentamento ao racismo. Dentre as metas e produtos pactuados, importa destacar a produção de "Dados e análises sobre violência, em dimensões e aspectos variados, com recorte de sexo e cor/raça".
	Decreto nº 11.447/2023 - Programa Aquilomba Brasil	Promove medidas intersetoriais para garantir direitos da população quilombola, como regularização fundiária, segurança alimentar, educação e combate à violência.
	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental	Ação conjunta entre entes governamentais, sociedade civil e comunidades quilombolas para impulsionar o desenvolvimento dos

ADPF 973 / DF

	Quilombola (PNGTAQ)	territórios quilombolas, respeitando raízes culturais e promovendo a sustentabilidade ambiental.
	Investimento em Territórios Quilombolas	Envio de proposta para a LOA 2024 de cerca de R\$ 137 milhões para indenizações de imóveis sobrepostos a territórios quilombolas (aumento significativo em relação a 2022, que reservou apenas 190 mil reais para essa finalidade).
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)	Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) / Disque 100	Criada pelo Decreto nº 11.341/2023, art. 10, com o objetivo de funcionar como canal oficial para acolhimento de denúncias de violações de direitos humanos, incluindo racismo e injúria racial/étnica. Recebeu, entre janeiro e outubro de 2023, 12.989 denúncias de jovens negros e pardos (15 a 29 anos) e 1.666 denúncias de racismo e injúria racial ou étnica, provenientes de todos os estados da federação.
	Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)	Atua na garantia dos direitos básicos das pessoas em privação de liberdade (mais de 67% da população carcerária é preta ou parda, conforme dados apurados até 30/7/2023). Esteve presente, em 2022, em oito unidades da

ADPF 973 / DF

		federação, quando realizou 45 inspeções em estabelecimentos penais, unidades socioeducativas, hospitais psiquiátricos, comunidades terapêuticas e instituições de longa permanência para idosos, o que resultou na emissão de recomendações para interromper práticas violadoras de direitos.
	Desenvolvimento do 3º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (III PNETE)	Esforços da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) empreendidos para o desenvolvimento do referido plano, com atenção especial ao recorte de gênero e raça, considerando que 77% das vítimas são negras - pretos e pardos - de acordo com o o Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas - Radar SIT).
	Políticas públicas destinadas à promoção dos direitos de pessoas em situação de rua.	Segundo estimativa do IPEA, em dezembro de 2022, havia 281.472 pessoas em situação de rua, um crescimento de 38% entre 2019 e 2022, sendo que, conforme dados de 2019, 67% das pessoas se declararam pardas ou pretas - proporção bem maior do

ADPF 973 / DF

		que na população brasileira em 2008 (45%). Considerando esse cenário, foi editado o Decreto 11.341/2023, criando a Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua, a quem cabe atuar na elaboração dos planos, programas e projetos relacionados à Política Nacional para a População em Situação de Rua, além de coordenar e propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para sua implementação.
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) / SENASP	Portaria MJSP nº 439/2023	Regulamenta as áreas financiáveis pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, estipulando que 80% dos recursos devem ser destinados a ações que objetivem a redução de mortes violentas intencionais.
	Portarias SENASP/MJSP nº 518/2023 e nº 519/2023	Instituem Grupos de Trabalho (GTs) para elaborar o Programa Nacional de Inovação Organizacional em Segurança Pública e o Projeto Nacional de Câmeras Corporais, visando aprimorar processos, códigos de conduta e uso da força.
	Capacitações para	Oferta do curso "Susp e o

ADPF 973 / DF

	agentes de segurança pública	Enfrentamento da Desigualdade Racial no Brasil", com 20.954 vagas em 2023, visando promover o protagonismo dos profissionais no enfrentamento da desigualdade racial.
	Programa Nacional de Segurança Pública Cidadania (Pronasci 2)	Abrange ações para prevenção, controle e repressão da criminalidade, com foco específico no combate ao racismo estrutural e a todos os crimes dele derivados. Inclui o curso "Formação de Multiplicadores: Polícia Antirracista".
Polícia Rodoviária Federal (PRF)	Revisão de Protocolos e Combate ao Racismo Sistêmico - Ofício 468/2023/DIREX	Discussão e amadurecimento de projetos para acompanhamento e controle da letalidade policial, revendo protocolos de abordagem e uso da força para o enfrentamento do racismo sistêmico.
	Instrução Normativa PRF nº 107/2023	Trata da revisão das diretrizes e procedimentos sobre o uso da força, e institui as Comissões Nacional e Regionais de Acompanhamento e Controle de Letalidade.
	Acordo com	Visa a adoção de medidas de combate

ADPF 973 / DF

	Educafro Brasil e Centro Santo Dias de Direitos Humanos	ao racismo, mediante compromisso da União de desenvolver e implementar um projeto de combate ao racismo estrutural e institucional, incluindo a revisão da questão racial nos padrões de comportamento da PRF.
Departamento de Polícia Federal (PF)	Ações da Diretoria de Ensino da Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal	Criação do Núcleo de gestão executiva, promoção da diversidade e inovação; participação no "Grupo de Trabalho Interinstitucional contra o Racismo na Atividade Policial" da 7ª CCR do MPF; alteração do Projeto Político Institucional – PPI e das Diretrizes Gerais de Ensino – DGE, para inclusão de temática contra o racismo, a favor da inclusão e diversidade, dentre outros temas; criação do curso de Direitos Humanos na Atividade Policial.
Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)	Comitê Diversidades	Instituído em junho de 2023 para propor ações que promovam o diálogo sobre diversidades e a institucionalização de políticas com o objetivo de incentivar o respeito às diversidades na cultura organizacional da SENAPPEN, com o eixo prioritário de raça e etnia.

ADPF 973 / DF

Ministério da Saúde (MS)	Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN)	Política instituída em 2009, com foco na promoção da saúde integral, redução das desigualdades étnico-raciais e combate ao racismo e discriminação nos serviços do SUS.
	Coordenação de Atenção à População Negra	Criada pelo Governo atual para normatizar, promover e coordenar as ações de atenção primária à saúde, aprimorar a coleta de dados e apoiar entes federados.
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional	Retomada do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e implementação do Programa Nacional de Cozinha Solidária, ambos pela Lei nº 14.628/2023. O novo PAA prioriza a produção de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados, negros, mulheres e juventude rural, com orçamento para 2023 de R\$ 916,4 milhões.
	Programa Cisternas	Apoio à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para populações rurais de baixa renda, com contratação de 8 mil cisternas para famílias quilombolas em 2023, investimento de cerca de R\$ 52

ADPF 973 / DF

		milhões.
Ministério das Mulheres	Decreto nº 11.485/2023 (GTI de Violência Política)	Institui GTI Interministerial (coordenado pelo Ministério das Mulheres, incluindo MIR e MDHC) para elaborar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Política Contra as Mulheres (que visa mitigar a violência política a candidatas negras).
Ministério da Educação (MEC)	Lei nº 14.723/2023	Altera a Lei nº 12.711/2012, tornando permanente a reserva de vagas em instituições federais de ensino superior e técnico de nível médio para estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas.
	DIPERQ (Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola)	Reinstaurada na estrutura do MEC, responsável por apoiar a implementação de políticas educacionais para promover acesso, permanência e aprendizagem, com equidade, da população negra e quilombola em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino.
Presidência da República	Segundo Pacote pela Igualdade Racial	Assinado em 20/11/2023, consiste em um conjunto de ações apresentadas pela Ministra de Estado da Igualdade Racial, em parceria com outros dez

ADPF 973 / DF

		Ministérios: 1 . POLÍTICAS PARA QUILOMBOLAS - A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ); 2. POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS - O Programa Federal de Ações Afirmativas busca formular, promover, articular e monitorar políticas que garantam mais direitos e equiparação de oportunidades para mulheres e pessoas negras, quilombolas, indígenas ou com deficiência, levando em consideração suas especificidades e sua diversidade; 3 . GRUPOS DE TRABALHO - O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Comunicação Antirracista é responsável por propor políticas que promovam uma comunicação mais inclusiva e respeitosa dentro da administração pública, além de elaborar o Plano Nacional de Comunicação Antirracista; 4. PRIMEIRA INFÂNCIA ANTIRRACISTA - Primeira Infância Antirracista é o tema do memorando

ADPF 973 / DF

	de entendimento que oficializa a intenção do MIR e do Unicef de trabalharem juntos para combater o racismo e atenuar seus impactos na infância de crianças negras, quilombolas e indígenas; 5 . BRASIL SEM FOME - O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o MIR e o MDS reafirma o compromisso com a construção de uma agenda de combate à fome e busca promover a equidade de raça e gênero por meio da inclusão socioeconômica e da promoção da segurança alimentar e nutricional; 6. PEQUENA ÁFRICA E CAIS DO VALONGO - O Acordo de Cooperação Técnica entre MIR e BNDES visa não só a implementação de projetos culturais e ações em prol da preservação e valorização da herança africana, como também o fortalecimento das Américas, o Cais do Valongo é Patrimônio Mundial da UNESCO; 7 . ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL - O Governo Federal destinará R\$ 8 milhões a serem investidos em formação especializada para quem

ADPF 973 / DF

		trabalha no atendimento psicossocial de mães e familiares vítimas de violência, elaboração de protocolo para o fluxo de atendimento e definição de diretrizes para supervisionar a rede socioassistencial do Estado, com projeto piloto nos Estados da Bahia e Rio de Janeiro; 8 . HIP-HOP COMO REFERÊNCIA CULTURAL - Decreto Presidencial de reconhecimento do Hip-Hop como referência Cultural Brasileira, estabelecendo as diretrizes nacionais de valorização da cultura Hip-Hop; 9. CAMINHOS AMEFRICANOS - Caminhos Amefricanos é um programa de intercâmbios Sul-Sul que visa promover o diálogo, a pesquisa, a produção científica, a educação antirracista, as trocas culturais e a cooperação entre Brasil e países da África, América Latina e Caribe. O programa se destina a pessoas pretas, pardas e/ou quilombolas da rede pública de ensino, que estejam regularmente matriculadas em cursos de licenciatura ou sejam docentes da Educação Básica daqui, assim como a

ADPF 973 / DF

		estudantes e docentes de grupos sociais historicamente vulnerabilizados nos países parceiros; 10. DADOS - investimentos em pesquisa, monitoramento e avaliação de dados, a exemplo de parcerias com IBGE, Ipea e Instituto Federal de Brasília para investimentos em pesquisa, monitoramento e avaliação de dados, incluindo a MUNIC e ESTADIC com recorte racial sobre ações afirmativas e gestão municipal; 11. CULTURA - Investimento de R\$ 4,4 milhões em uma chamada pública de incentivo à produção cultural, economia de axé e agroecologia, ação voltada para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), quilombolas e ciganos de todo o Brasil.

Não obstante o esforço do Poder Público, por meio de medidas legislativas e políticas públicas voltadas à população negra, bem como o empenho de parcela da sociedade civil organizada, fato é que a população negra no Brasil continua sem acesso pleno à educação, sem garantia integral de segurança alimentar e nutricional, com maiores dificuldades de acesso à terra, à moradia e ao trabalho formal, além de mais vulnerável à violência urbana. Conforme destacou a própria Advocacia-Geral da União no parecer ora mencionado, essas condições

ADPF 973 / DF

relacionadas ao racismo estrutural não foram integralmente superadas, sendo possível constatar a persistência de variadas vulnerabilidades em relação à população negra com base nos seguintes dados (doc. 181):

Conforme destacado pelo Ministério da Igualdade Racial, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (2019) aponta que 60 % dos trabalhadores informais são pessoas negras. Ainda segundo a PNAD Contínua (2019), 47,3% das mulheres negras se encontram inativas e 8,9 % desempregadas.

Na área da educação, considerando os dados do IBGE (2020), entre os brasileiros de 14 a 29 anos que não completaram alguma das etapas da educação básica, 71,7 % eram pessoas negras.

Contudo, é no âmbito do direito à vida que a população negra brasileira tem a principal consequência do racismo estrutural. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Infográfico: A violência contra Pessoas Negras no Brasil 2022), 408.605 (quatrocentos e oito mil, seiscentos e cinco) pessoas negras foram assassinadas na década compreendida entre 2012-2022, o que representa 72 % (setenta e dois por cento) dos homicídios do país, no referido período.

Ainda com base nos dados do citado Infográfico, neste mesmo decênio, o homicídio de pessoas brancas caiu 26,5 %, enquanto o homicídio de pessoas negras cresceu 7,5 %. A publicação ainda revela que, no ano de 2021, a cada 100 (cem) pessoas assassinadas no Brasil, 78 (setenta e oito) eram negras, o que sinaliza uma crescente nos dados da violência letal contra esta população.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022) aponta que, quando aplicado recorte etário e de gênero, os números da letalidade contra a população negra são ainda mais

ADPF 973 / DF

impactantes. Adolescentes negros são 87,8 % das vítimas de homicídio no Brasil.

Mostrando-se consciente dessa realidade, a União manifestou o compromisso do Governo Federal com a apresentação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional, levando em conta os pontos centrais indicados na petição inicial desta ADPF, mediante ações a serem implementadas pelos Ministérios e órgãos federais. A proposta elaborada pela União é a seguinte:

Ministério / Órgão	Medida em implementação / a ser implementada
Ministério da Igualdade Racial (MIR)	(i) Centro de referências: foi criado um Grupo de Trabalho para desenvolver diretrizes para implantação e aperfeiçoamento dos Centros de Referências de Igualdade Racial, bem como levantamento e análise de equipamentos e serviços já em funcionamento no país, que tenham como objetivo principal o enfrentamento do racismo em todas as suas manifestações, em especial atendimento jurídico às vítimas de crimes raciais.
	(ii) Acordo com a UnB: acordo visando formação, capacitação em Direito antidiscriminatório, para corpo docente e discente, bem como para ampliação dessa área do saber no âmbito das instituições de ensino superior do território nacional e para além dele, com desenvolvimento de atendimentos especializado para vítimas de crimes raciais e promoção de iniciativas antirracistas, por meio do fomento a ações de pesquisa com foco na proposição e aperfeiçoamento de políticas públicas de promoção da

ADPF 973 / DF

	igualdade racial, objetivando o reconhecimento e aplicação desse ramo do Direito no Poder Judiciário.
	(iii) Parceria com o Ministério da Justiça e da Segurança Pública para a realização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) que possibilite a participação do MIR na formação e capacitação dos profissionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), para reconhecimento e enfrentamento das manifestações do racismo, entre elas, no Projeto Bolsa-Formação, lançado no dia 7 de novembro de 2023, no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania - Pronasci 2.
	(iv) Instituição do Grupo de Trabalho Permanente de Monitoramento e Avaliação de Políticas de Igualdade Racial - GTMAPIR, encarregado do acompanhamento e da gestão das ações de avaliação e monitoramento de políticas no âmbito do Ministério da Igualdade Racial, cujas competências contribuirão na implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, criando a Política de Monitoramento e Avaliação das políticas públicas relacionadas às diversas formas de manifestação do racismo antinegro, no Ministério da Igualdade Racial.
	(v) criação do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Igualdade Racial, que incluirá as diretrizes elencadas pelos proponentes da ADPF nº 973, na definição de quais programas e ações do Ministério devem ser priorizados, propondo iniciativas para aprimoramento

ADPF 973 / DF

	das ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas instituídas pelo Estado.
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)	(i) Expansão do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM) para todos os estados brasileiros.
	(ii) Mapeamentos e estudos sobre o trabalho escravo de adolescentes e jovens, para fortalecer o combate à exploração infanto-juvenil.
	(iii) Desenvolvimento do 3º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (III PNETE), com a instituição ou reativação da coordenação de Grupos de Trabalho propostos a reinserção e o atendimento às vítimas, a relação entre trabalho escravo e tráfico de pessoas, e o movimento para que as empresas adotem processos de devida diligência das cadeias produtivas.
	(iv) necessidade de fortalecimento da portaria interministerial que trata do Cadastro de Empregadores responsabilizados por trabalho escravo, a chamada "lista suja", publicizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.
	(v) Edital "Prêmio Carolina de Jesus": será lançado ainda em 2023, com objetivo de potencializar, reconhecer, valorizar e premiar iniciavas, protagonizadas pela população periférica, que contribuem para a efetividade dos direitos humanos e da cidadania nos seus territórios, nas seguintes temáticas: Criança e Adolescente; Educação

ADPF 973 / DF

	para pessoas idosas; Comunicação Comunitária e Educação Popular em Direitos Humanos; Cidadania LGBTQIA+; Acessibilidade e participação social de pessoas com deficiência. Na primeira edição, serão premiadas ao menos 100 iniciativas, no valor de 50 mil reais.
	(vi) Edital "Luiz Gama de Direitos Humanos" - Categoria "Juventude Negra Viva": criado por meio do Decreto nº 11.463, de 31 de março de 2023, com o objetivo de premiar pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que atuam na promoção e defesa dos direitos humanos no país e mereçam destaque especial. O prêmio será concedido a cada dois anos, em anos pares. Será incluída no próximo edital uma categoria específica para premiação de pessoas ou instituições atuantes na proteção dos direitos da juventude negra.
	(vii) Reconhecimento pela memória e reparação das vítimas da violência letal do Estado: Serão criados "Centros de Memória das Vítimas de Violência de Estado", que funcionarão como espaços de atendimento multifuncional, em perspectiva de justiça de transição, reparação histórica, jurídica e de educação em direitos humanos.
	(viii) Revisão do Decreto nº 9.937/2019, que institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas,

ADPF 973 / DF

	de modo a alterar a composição do Conselho Deliberativo Federal do Programa (CONDEL) e garantir uma participação social paritária.
	(ix) No âmbito da Promoção de Liberdade Religiosa e enfrentamento à intolerância religiosa e ao racismo religioso, encontra-se em fase de tramitação portaria que objetiva a recriação do Comitê Nacional de Respeito à Liberdade Religiosa, bem como o edital que visa disciplinar o processo de seleção da sociedade civil com relevante atuação na promoção da liberdade de religião, na defesa da diversidade religiosa e no enfrentamento do racismo religioso, para compor o Comitê Nacional de Respeito à Liberdade Religiosa (CNRLR), no biênio de 2023 a 2025.
MDHC - Âmbito do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE)	(i) Equipagem de programas socioeducativos para qualificação do atendimento ofertado: adequação das unidades de atendimento socioeducativo por meio de equipagem com a finalidade de qualificação e melhoria do atendimento socioeducativo. Atualmente, trabalha-se na celebração de 14 convênios na modalidade de equipagem de programas de atendimento socioeducativo (em acréscimo aos 6 já existentes no início de 2023). (ii) Enfrentamento e Combate ao Racismo no Sistema Socioeducativo: trata-se de projeto construído junto ao Ministério da Igualdade Racial e ao Governo do Estado do Ceará, para formação qualificada e letramento racial dos profissionais que atuam no Sistema Socioeducativo, com

ADPF 973 / DF

	previsão de lançamento ainda em 2023. A primeira edição do projeto acontecerá no Ceará, com meta de replicação para as demais unidades federativas até 2026. (iii) Serviço de atendimento de adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa: estratégia que inclui uma série de ações de apoio aos adolescentes e jovens no período após cumprimento de medida socioeducativa, tais como: abertura de vagas em cursos profissionalizantes, com oferta de bolsas; participação em atividades artísticas, e culturais; cursos preparatórios para o ENEM, com concessão de bolsas para manutenção dos estudantes nas referidas atividades; parcerias com pontos de cultura, terreiros, comunidades tradicionais e outras associações que ofereçam educação a partir de matrizes de saberes afro-brasileiros, afro-indígenas, ou indígenas; ações continuadas de apoio psicossocial; desenvolvimento de outros projetos em parceria com organizações da sociedade civil, com prioridade para atividades de caráter formativo, profissionalizante, cultural e artístico, que viabilizem a emancipação social e econômica do(a) adolescente, envolvendo a participação da comunidade e da família no processo.
Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) - SENASP	(i) Revisão da Portaria Interministerial nº 4.226/2010 que estabelece as Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública: atualização dos dispositivos relacionados ao Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública, a fim de tornar os procedimentos

ADPF 973 / DF

	mais adequados às orientações de organismos de direitos humanos nacionais e internacionais (ii) Revisão do atual Plano Nacional de Segurança Pública (2021-2030) com a participação de conselhos representativos das instituições de segurança pública, assim como a colaboração de organismos da sociedade civil (Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Instituto Sou da Paz, Igarapé, entre outros) (iii) Projeto de Incremento da Capacidade de Investigação de Homicídios pelas Unidades Especializadas
Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) - DEP (Diretoria de Ensino Pesquisa)	(i) Inclusão de cursos nas ações de capacitação do Projeto Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci 2, voltados para a promoção do protagonismo do profissional de segurança pública no enfrentamento da desigualdade racial no país (i.1) Curso - Formação de Multiplicadores: Polícia Antirracista (80 horas/aula): capacitação na modalidade de ensino presencial... (i.2) Curso - Susp e o Enfrentamento da Desigualdade Racial no Brasil (40 horas/aula): capacitação na modalidade de ensino a distância...
Ministério da Justiça e da	(i) Elaboração de novo acordo com o MDHC para que o projeto "Raça/Cor no Sistema Prisional" seja reiniciado,

ADPF 973 / DF

Segurança Pública (MJSP) - Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)	com os ajustes que forem necessários, a ser celebrado pelo Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Políticas Penais e o Ministério da Igualdade Racial
	(ii) aproximação com o Ministério da Igualdade Racial, visando à construção de cooperação que subsidie a oferta de capacitação para os servidores do sistema prisional brasileiro
Ministério da Saúde (MS)	(i) Plano Nacional Juventude Negra Viva: ação conjunta com a Casa Civil voltada para o enfrentamento das violações à população negra, em especial, a juventude negra
	(ii) Atenção às paternidades negras: ações voltadas para adultos e jovens/adolescentes que vivenciam a paternidade, cercados de medos e dificuldades em exercer esta paternidade em um contexto de violações de direitos, tão marcante para a população negra
	(iii) Elaboração de um plano de ações voltado para: - Fomento à completude dos cadastros de usuários nos serviços com registro do campo raça/cor; - Realização de atividades de qualificação de gestores estaduais com apresentação de dados para sensibilização quanto à equidade do SUS e indução de políticas públicas vigentes no SUS; - Elaboração, em parceria com o Instituto Promundo do II

ADPF 973 / DF

	Relatório sobre Paternidades Negras; - Realização do Seminário e Paternidades Negras; - Qualificação de profissionais de saúde para abordagem de masculinidades e paternidades, incluindo as paternidades negras; - Distribuição de Cadernetas para Adolescentes nas escolas, com recorte e discussão racial de modo transversal no conteúdo educativo; - Certificação das Unidades Amigas do Adolescente; - Disseminação da NT 02/2022 para garantia do acesso dos adolescentes e jovens aos serviços de saúde quando há ausência de acompanhante; - Implementação da Linha de Cuidado da Hebicultura, ampliando o acesso de adolescentes e jovens na APS; - Elaboração da Política Nacional de Atenção Integral de Saúde de Adolescentes e Jovens; - Oferta de cursos na modalidade EAD sobre Dignidade Menstrual, garantindo mecanismos que promovam esta dignidade menstrual na rede SUS e no ambiente escolar; - Formação teórica e prática de profissionais de saúde para o estabelecimento de centros de referência em LARC em 5 estados brasileiros, ampliando o acesso e qualificando a atenção à saúde de adolescentes e jovens visando a atenção integral e garantia de seus direitos.

ADPF 973 / DF

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)	(i) Assinatura de Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS e o Ministério da Igualdade Racial - MIR, que tem como objeto "a construção de uma agenda de combate à fome e à pobreza, no âmbito do Plano Brasil sem Fome, com foco na equidade de raça e gênero, por meio da inclusão socioeconômica, da promoção da segurança alimentar e nutricional, da implementação de políticas de cuidados e de ações de fortalecimento do cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e mais vulneráveis no CadÚnico, e de ações para a proteção social, articuladas ao Sistema Único de Assistência Social" (ii) Ações no âmbito do Plano Brasil Sem Fome para identificar demandas dos estados brasileiros, no âmbito da segurança alimentar e nutricional, que dizem respeito à população negra e à questão racial.
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)	(i) Desenvolvimento de programa com vistas ao desenvolvimento inicial de servidores que recém ingressarem no serviço público federal por meio de concurso ou para assumir posições de liderança (sem vínculo). Destaca-se o ponto focado na "Sensibilização para uma sociedade democrática, justa, igualitária e afirmativa", em que se objetiva a sensibilização dos servidores sobre conceitos de democracia e ética no serviço público; com relação aos povos originários, as pessoas com deficiência, os negros, as mulheres e a população LGBTQIA+ e a

ADPF 973 / DF

	necessidade de sua inclusão; sobre um atendimento ao público humanizado e empático; e impessoalidade no tratamento das políticas públicas.
	(ii) Revisão pela Enap da matriz de competências transversais constante da Instrução Normativa nº 21/2021, para a inclusão da competência "Diversidade e Inclusão", com a seguinte definição, ainda em discussão: reconhecer e valorizar a diversidade de características, identidades, vivências e perspectivas de pessoas e grupos, criando ambientes de trabalho nos quais todos sejam acolhidos em suas singularidades e contribuindo para a geração de serviços públicos inclusivos.

Sendo este, pois, o caso, mostra-se natural instar a União a apresentar um plano de ação voltado primordialmente ao enfrentamento do racismo estrutural. Esta foi a solução cooperativa e dialógica acolhida por esta CORTE ao referendar tanto a determinação para que a União elaborasse um plano de combate à Covid-19 nas comunidades indígenas (ADPF 709-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 10/7/2020) quanto um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação de uma política nacional para a população em situação de rua (ADPF 976-MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2023).

Desse modo, entendo ser necessário determinar à União, a par das medidas já implementadas e em implementação, que formule um **Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Estrutural**, alinhado à Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e ao Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), contendo, entre outros, os seguintes pontos de consideração:

ADPF 973 / DF

- a) instrumentos de enfrentamento no âmbito da Administração Pública em todos os entes federativos;
- b) medidas de combate aplicáveis às instituições privadas em atenção à horizontalidade dos direitos fundamentais;
- c) políticas e ações de redução da letalidade policial e da violência estatal, incluindo novos protocolos de abordagem e de uso da força;
- d) novas diretrizes para os cursos de formação de integrantes dos órgãos de segurança pública;
- e) ampliação da participação dos entes federativos ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR);
- f) mecanismos para assegurar maior representatividade política e eleitoral, incluindo medidas para coibir a violência política e de gênero;
- g) instalação de centros de referência multidisciplinares para o atendimento de pessoas vítimas do racismo estrutural;
- h) medidas de proteção aos espaços de fé das religiões de matriz africana, assim como para seu exercício;
- i) instrumentos de transparência ativa sobre programas de enfrentamento existentes em todos os poderes constituídos dos entes federativos, assim como sobre denúncias recebidas e seu encaminhamento;
- j) novos marcos normativos, incluindo projetos de lei, para assegurar um campo jurídico de enfrentamento condizente com a realidade social.
- k) metrificação apropriada de dados sobre racismo e elaboração de novos indicadores;
- l) novos focos de ações afirmativas e de políticas de inclusão social;

ADPF 973 / DF

m) revisão e possível recrudescimento da matriz legal sancionatória, em todos os campos do Direito (penal, civil, administrativo e trabalhista, incluindo a lei de abuso de autoridade e a lei de improbidade);

n) medidas específicas de assistência social, inclusive para a população em situação de rua;

o) instrumentos de sensibilização e educação pública, incluindo programas escolares e o conteúdo da BNCC;

Nesses termos, voto para julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente arguição, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, mas não o estado de coisas inconstitucional, bem como para se adotar as determinações e providências propostas pelo Ministro Relator e consolidadas pelo Plenário.

É como voto.

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Presidente, como Relator, tenho o dever de interferir nessas questões para esclarecer se o meu voto as contempla ou se os outros Colegas, ao votarem, as contemplaram.

Como estamos verificando, vários Colegas trazem várias sugestões, inclusive criativas, que podem ser acolhidas, se o Colegiado concordar, porque cada uma vem de um integrante.

Talvez tenha lido de forma mais suave, mas, na verdade, no meu voto, julgo parcialmente procedente e determino a revisão do Planapir. O que é o Planapir? É o Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional.

Em síntese, qual mensagem a Corte poderia mandar? Incluir todas essas sugestões na revisão do Planapir. Todas as sugestões apresentadas, inclusive as criativas do Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permita-me, Ministro, há alguns pedidos que não necessitam ser incluídos em plano nenhum. Há pedidos administrativos que basta determinar que resolvem.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Conforme Vossa Excelência sugeriu, no entanto, os planos concretos poderiam ser incluídos no Planapir. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Estrutural tem como base o estatuto racial.

Vejam que interessante: podemos, conforme sugeri, determinar a revisão ou a criação de um outro Planapir autônomo e, nesse Planapir autônomo, poder-se-ia incluir todas essas medidas concretas que se extraem da criatividade dos eminentes Pares.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Fux, posso dar uma sugestão a Vossa Excelência, apenas para contribuir.

Acho ser perfeito o encaminhamento, mas sugeriria que fosse em

ADPF 973 / DF

duas partes, por ser um plano muito amplo, que demandará grupos de trabalho, sociedade civil.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - No fim do ano, não resolverá nada.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Dois anos - média Esplanada, por onde vários passaram.

Isso não desqualifica o Planapir ou outro similar. Aliás, acho que o nome, no entanto, é Aquilomba Brasil, algo assim. É o novo, do ano passado. Acho isso ótimo.

Uma segunda parte, na linha do que o Ministro Alexandre sugeriu: coisas mais pontuais, que não dependem do Planapir. Acho que o caminho de duas partes que Vossa Excelência propõe é ótimo, mas na construção do voto...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Fica na conclusão do voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Creio que essas duas perspectivas são complementares.

Acho que é nessa direção que Vossa Excelência está se manifestando.

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973
DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Boa tarde, Senhor Presidente. Cumprimento Vossa Excelência, a Ministra **Cármem Lúcia**; o Ministro **Gilmar Mendes**, nosso decano, e todos os colegas na pessoa do Relator, Ministro **Luiz Fux**, que ontem proferiu um voto extremamente denso, importante e histórico, que tem a dimensão da Suprema Corte Brasileira num tema que é uma realidade e uma dívida histórica da nossa nação. Cumprimento o representante da Procuradoria-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo, as advogadas e advogados, especialmente os que atuaram na causa, as servidoras e os servidores, a imprensa, todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, os debates, ao fim e ao cabo, têm uma convergência: o Brasil mantém-se com proteção insuficiente diante de uma dívida histórica no combate ao racismo, especialmente em relação aos afrodescendentes. E essa dívida histórica impõe uma série de determinações ao Estado Brasileiro, fruto do pacto refundante da redemocratização brasileira, que redundou na Carta Constitucional de 1988. A Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988 traz marcos, em seu texto original, que são extremamente relevantes.

Senhor Presidente, sabedor que todos, a colega e os colegas, sabem de cor e salteado os textos constitucionais, mas, para fins de julgamento e da fundamentação eu meu voto, eu me permito lê-los.

Primeiro, o núcleo do pacto refundante da Constituição de 1988, para mim, e já o disse da cadeira que Vossa Excelência ocupa hoje, Ministro Luiz **Edson Fachin**, de presidente do Poder Judiciário da Nação Brasileira, é o art. 3º. O art. 3º é o núcleo do pacto refundante da sociedade brasileira. E nele está escrito, permitam-me a leitura:

"Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República

ADPF 973 / DF

Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

Vejam, senhoras e senhores, Ministra e Ministros, a questão do racismo e da igualdade racial perpassa todos os incisos desse núcleo do pacto refundante: construir uma sociedade livre, justa e solidária – isso só é possível com a inclusão de todas e todos; no inciso II, uma sociedade que promove o desenvolvimento nacional só é possível com a inclusão de todas e todos; III, erradicar a marginalização, a pobreza, e não há dúvida de que ainda temos uma sociedade com marginalização racial, em que, infelizmente, por razões históricas e estruturais, Ministro **Luiz Fux**, a raça negra, os afrodescendentes ainda são marginalizados e ainda acabam por sofrer um *discrímen* do ponto de vista de situação econômica; e desigualdades sociais e regionais. Tudo isso está no inciso III do art. 3º.

Por fim, aquele que busca coagir o Estado a agir, porque o art. 3º, **caput**, diz que esses três lidos são objetivos fundamentais da República, então vem o inciso IV e diz que nós temos que promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pois bem, nós somos o guarda da Constituição. E esse é o núcleo do pacto refundante da República Federativa do Brasil. Aqui perpassa toda essa questão da temática desta ação que estamos a julgar. Todos os votos até aqui proferidos, Senhor Presidente, a partir do Relator e dos votos que divergiram, ao fim e ao cabo, do ponto de vista de seu limite de divergência maior na questão de se reconhecer ou não um estado de coisas inconstitucional, mas tirante essa formulação, todos são unânimes em reconhecer que – a partir do art. 3º da Constituição – existe ainda uma insuficiência do Estado Brasileiro em todas as suas esferas de poder, em

ADPF 973 / DF

todas as unidades da federação, em todas as suas instituições e na própria sociedade, até porque as instituições são formadas por pessoas da sociedade, que ainda têm a presença do racismo estrutural, histórico, dentro de si. Não há como negar essa existência.

Eu também não posso deixar de fazer referência, Senhor Presidente, a outros dispositivos da Constituição de 1988. O art. 4º, por exemplo, diz que a República Federativa do Brasil se rege, nas suas relações internacionais, pelos seguintes princípios, e aí há o inciso VIII: repúdio ao terrorismo e ao racismo. Vejam: o art. 4º diz que a República Federativa do Brasil deve repudiar o racismo, mesmo além das nossas fronteiras. Nas relações internacionais, nós não podemos admitir relações com nações racistas, que tenham, dentro de seu estado constitucional ou do seu normativo, discriminações racistas. Esse é o comando desse dispositivo VIII do art. 4º.

Caminhando cronologicamente pelo texto original da Constituição, no art. 5º, nós verificamos, no inciso XLII, que a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. É um comando constitucional que é aplicado pelo Judiciário. Todos nós sabemos.

A notícia que chega ao Judiciário que diz respeito a essas práticas, o Poder Judiciário aplica, Ministro **Alexandre de Moraes**, as sanções que a legislação ordinária e a jurisprudência mantêm, pelo comando constitucional e pelas leis de combate ao racismo, exatamente a inafiançabilidade e a imprescritibilidade do crime de racismo.

Por outro lado, seguindo cronologicamente a Constituição, nós temos no art. 7º, Senhor Presidente, no inciso XXX, a proibição de salários, de diferença de remuneração em razão de funções de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Todos nós sabemos que a Justiça do Trabalho é muito diligente exatamente em levar em consideração esse dispositivo constitucional para combater quando provocada pelo sistema de justiça, porque a magistratura, eu sempre digo, o Poder Judiciário, depende do sistema de justiça, que é o Ministério Público, que é a Defensoria Pública, a

ADPF 973 / DF

Advocacia Pública e a Advocacia Privada. Uma vez demandado, o Judiciário responde.

Seguindo adiante, numericamente, na Constituição originária de 1988, nós temos, na seção sobre a cultura, o art. 216, que, na redação da Emenda Constitucional nº 42, estabelece que:

"Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico."

E o § 5º desse art. 216 dispõe o seguinte:

"§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos."

Ainda, Senhor Presidente, o art. 68 do ADCT, dispositivo originário de 1988, assim dispõe:

"Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos."

Pois bem. Eu tenho a honra, Senhor Presidente, de ter ocupado vários cargos públicos em minha atividade, e um deles foi de subchefe

ADPF 973 / DF

para assuntos jurídicos da Casa Civil em 2003, quando constituí um grupo de trabalho no âmbito da Subchefia para Assuntos Jurídicos, coordenado pela então assessora da Subchefia, atual Presidente do Superior Tribunal Militar, Ministra **Elizabeth Rocha**, que regulamentou, por meio de decreto presidencial assinado pelo Presidente Lula, a maneira de se fazer a identificação das áreas de quilombos. Esse decreto foi julgado constitucional por esta Suprema Corte. Vossas Excelências, Ministra **Cármem Lúcia**, Ministro **Luiz Fux**, penso que já estavam aqui quando discutimos esse processo que durou longos anos. Penso que o Ministro **Alexandre** também já estava aqui quando o concluímos. Esse decreto foi declarado constitucional. Tenho a honra de ter instituído o grupo de trabalho que regulamentou esse dispositivo do art. 68 do ADCT.

Assim também como, ao longo da história, salvo engano de memória, ainda no Governo Fernando Henrique, ou anteriormente, foi criada a Fundação Palmares, referida várias vezes pelo Relator e que também, pelo que entendi de Sua Excelência, se manifestou nos autos do processo. Essa instituição faz parte do Governo Federal, mas tem autonomia pela forma da sua constituição como fundação estatal.

Ao longo desse processo histórico, nós também tivemos, Senhor Presidente, a regulamentação, por lei federal, das cotas nas universidades, que se iniciaram, Senhor Presidente, colegas, por resoluções internas de algumas universidades públicas, Ministro **Flávio Dino**, que começaram a editar que seus vestibulares deveriam separar vagas para a reparação histórica e a promoção daquilo que diz o inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, que é promover o combate ao racismo e o desenvolvimento da igualdade, sem preconceitos de raça, entre outros, com a criação institucional de cotas nas universidades. Depois isso foi transformado em política pública federal, vários estados transformaram isso em políticas públicas estaduais, universidades instituíram isso e isso se universalizou.

E isso, Senhor Presidente, veio ao Supremo Tribunal Federal para ser decidido. E o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade dessas políticas. Então vejam, senhoras e senhores, não há dúvida de que

ADPF 973 / DF

o Estado Brasileiro, nesses exemplos, existiriam vários outros a serem citados, e aqui há várias e vários colegas – há várias não, porque nós temos uma colega, a Ministra **Cármem Lúcia**, mas ela vale por várias, porque ela tem sua multiplicidade de conhecimentos e de inteligência e de capacidade –, mas vários de nós aqui ocuparam cargos públicos, e todos nós aqui, eu tenho certeza, em todas as instituições em que nós atuamos, Senhor Presidente – Vossa Excelência também que ocupou cargos públicos –, buscamos promover a igualdade racial ao máximo no exercício de nossas funções.

Existe um **deficit** institucional, existe um **deficit** estrutural? Eu não tenho dúvida. Mas isso, como foi dito, com a devida vênia do Relator, Ministro **Luiz Fux**, e do Ministro **Flávio Dino**, que foi também na linha do Ministro **Luiz Fux**, de dizer que temos um estado de coisas inconstitucional, não procede: eu não vejo que haja uma situação de um racismo institucional dentro da nação brasileira.

Existe um racismo estrutural, como foi lembrado por todos, e o **distinguishing** que o Ministro **Zanin** fez, a partir da colocação de Sua Excelência, de que todos os pedidos formulados que não necessariamente, com a devida vênia do Ministro **Fux**, são dependentes da declaração de estado de coisas inconstitucionais, eles são reconhecíveis como um **deficit** não só do Estado, mas como da nação brasileira, para quão necessária é a promoção da igualdade racial para tornar realidade esses dispositivos constitucionais cuja leitura eu fiz, Senhor Presidente.

Para tanto, não é necessário, a meu ver, no atual estágio, nós declararmos – e aí eu queria pedir vênia ao meu querido amigo **Luiz Fux** e ao meu querido amigo **Flávio Dino**, com quem eu concordo com tudo o que falaram e com as necessidades de promoções que Suas Excelências colocam nos dispositivos. Eu adoto e subscrevo todas, Senhor Presidente, mas eu não vejo necessidade de alcançar essas soluções com uma declaração estrutural de coisas inconstitucionais. Por quê? Porque nós também temos que pensar que as nossas decisões repercutem, hoje, internacionalmente. E aí, Ministro **Fux**, eu digo aquilo que eu sempre disse e volto a dizer: não há Constituição mais à frente da nossa época no

ADPF 973 / DF

mundo do que a Constituição Brasileira. Não há um Judiciário melhor no mundo do que o brasileiro. E não há uma Corte Constitucional com as amplas competências que foram dadas pelo Congresso Constituinte a nós.

Por isso, não há que se falar em ativismo, porque isso é uma atuação determinada pela Constituição Brasileira de 1988. No mundo, não há determinação de competência maior a nenhuma Suprema Corte do que a brasileira para a guarda da Constituição, para que não fosse a Constituição de 1988 aquela Constituição à qual Lassalle, no meio do século XIX, fazia referência: uma folha de papel.

O sistema de justiça foi criado pelos Constituintes de 1988 e colocado no papel e no texto da Constituição de 1988 para que ela tivesse não só eficácia, mas efetividade; para que saísse da folha de papel e atingisse o seu vocativo trazido em seu texto constitucional.

Então, Senhor Presidente, como guardas da Constituição, nós temos, sim, competência constitucional dada pela Constituição aprovada pelo Parlamento Constituinte, e ela nos dá essa possibilidade de dizer que há, sim, uma insuficiência do Estado na promoção da igualdade racial e do combate ao racismo estrutural, que, infelizmente, existe e persiste na sociedade brasileira.

Eu não diria, no entanto, ser isso estruturalmente institucional, porque as instituições têm, ao longo do processo histórico da Constituição de 5 de outubro de 1988, a cada dia, a cada passo, promovido essa igualdade racial.

Eu lembrei de alguns pontos, mas existem vários outros que foram lembrados por colegas, como, por exemplo, há pouco, o Ministro **Alexandre de Moraes** e outros falaram de vários outros pontos: as cotas na área eleitoral, os fundos eleitorais... Há uma série de questões pelas quais a estrutura do Estado Brasileiro vem promovendo e tentando combater o racismo estruturante.

Por isso, Senhor Presidente – vejo que o tempo me impõe chegar à conclusão de meu voto, para que nós possamos terminar ainda hoje esse importante caso, Senhor Presidente, sem prejuízo de eventualmente

ADPF 973 / DF

apresentar um voto por escrito mais alentado –, é importante, com a devida vênia do Relator e do Ministro **Flávio Dino** – penso que os demais votaram no sentido do Ministro **Zanin**, a partir do voto que também acompanha as conclusões e as proposições das teses e dispositivos do Relator, unicamente a fim de dizer que não é uma questão estrutural.

Senhor Presidente, também me preocupa a nossa Suprema Corte dizer que existe uma situação estrutural de racismo em nossa nação. O Brasil, do ponto de vista do seu Texto Constitucional, não é um país que impõe o racismo; pelo contrário, ele impõe o combate ao racismo. E nós criamos ao longo da história ações de promoção. São ineficientes? Existem problemas econômicos, sociais e culturais? Existem. Há que se promover, como está nos dispositivos e nas decisões propostas pelo Relator, agregadas, e também subscrevo, as sugestões de acréscimo feitas ontem em Plenário pelo Ministro **Flávio Dino**, que eu penso que o Ministro Relator acatou, então, desde pronto. Nós estamos de acordo em relação a isso.

Eu só tenho dificuldade em dizer institucionalmente, enquanto Poder Judiciário da Corte Constitucional da nação brasileira, que isso é um estado de coisas inconstitucional. O que nós temos ainda é uma gestão insuficiente, uma questão cultural, que não investimos no combate ao racismo do ponto de vista cultural, e que o Estado brasileiro está em débito e em dívida. Mas a nossa Constituição tem comandos em que ela deixa bem claro que a estrutura do Estado Brasileiro está voltada ao combate ao racismo e a promover a igualdade racial. Diante dos comandos constitucionais, eu entendo que não há uma estruturação inconstitucional de estado de coisas inconstitucional, e sim uma necessidade de uma melhor gestão, de investimento, de ter recursos, como disse o Ministro **Flávio Dino** ontem e outros colegas.

Por isso, Senhor Presidente, eu concluo meu voto e afirmo que este é um dos casos que vão entrar para a história da Suprema Corte Brasileira, um caso extremamente relevante e importante. E cumprimento todos aqueles que defenderam o julgamento da procedência desta ação. Mas não chego ao ponto da declaração final de estado de coisas

ADPF 973 / DF

inconstitucional do ponto de vista estrutural, e sim da afirmação de que há uma insuficiência do ponto de vista da aplicação dos comandos constitucionais existentes. Essa insuficiência, cabe a nós, como guardas da Constituição, estabelecer exatamente as determinações que estão prescritas no voto do Relator, as quais subscrevo – todas – com os acréscimos já sugeridos a partir do voto do Ministro **Flávio Dino** ontem e dos demais votos de hoje.

É como voto, Senhor Presidente.

27/11/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF**ADV.(A/S)****:THIAGO GOMES VIANA****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental** ajuizada pelo **Partido dos Trabalhadores (PT)**, pelo **Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)**, pelo **Partido Socialista Brasileiro (PSB)**, pelo **Partido Comunista do Brasil (PCdoB)**, pela **Rede Sustentabilidade (REDE)**, pelo **Partido Verde (PV)** e pelo **Partido Democrático Trabalhista (PDT)**, com pedido de medida cautelar, mediante a qual os requerentes impugnaram um conjunto de ações e omissões reiteradas do Estado Brasileiro que culminam em violações generalizadas a preceitos fundamentais da população negra e em desigualdades no acesso dessa população a direitos fundamentais, objetivando i) o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e institucional; e ii) a adoção de medidas específicas voltadas à redução da desigualdade racial e à mitigação das violações de direitos das pessoas negras.

Alegam os requerentes, em apertada síntese, que a desigualdade racial induziria à marginalização da população negra, redundando em uma situação de violação generalizada de direitos fundamentais das pessoas afrodescendentes, consubstanciada, por exemplo, no aumento da mortalidade de pessoas negras; no aumento da letalidade policial contra pessoas negras; na maior suscetibilidade de mulheres e crianças negras à violência obstétrica e a doenças relacionadas à pobreza; e em maior insegurança alimentar. Os requerentes invocam como parâmetros de controle os preceitos fundamentais da igualdade (art. 5º, **caput**, da CF), da vida (art. 5º, **caput**, da CF), da segurança (art. 5º, **caput**, da CF), da saúde (art. 6º, **caput**, da CF) e da alimentação (art. 6º, **caput**, da CF), bem como a proteção do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, a controvérsia constitucional posta nos autos consiste em saber se está caracterizado, no Brasil, um estado de coisas inconstitucional em decorrência de racismo estrutural e institucional

ADPF 973 / DF

contra a população negra. Secundariamente, questionam-se quais medidas específicas podem ser adotadas pelos poderes públicos para promover a igualdade racial e mitigar a violação de direitos da população negra.

Como destacado pelo Relator, Ministro **Luiz Fux**, e reiterado por todos os colegas que me antecederam no julgamento do feito, a presente arguição “significa o reencontro do país com a sua própria história”, trazendo à apreciação da Corte “fatos e fundamentos da mais sensível relevância social, política e jurídica”.

De fato, a presente arguição é extremamente **relevante e oportuna**.

É **relevante** não só por revelar nossas mazelas e apontar suas origens históricas, mas, sobretudo, por nos confrontar com o difícil desafio de superar as desigualdades raciais que caracterizaram nossa formação social e persistem escamoteadas em novos conflitos. Por essa perspectiva, o presente julgamento representa, sim, como afirmado pelo Relator e por outros pares, o encontro da sociedade brasileira com uma dívida histórica da nação brasileira.

A presente arguição, como já se disse, é também extremamente **oportuna**. Isso porque a impugnação chega à Corte em um contexto de intensa polarização e de aparente esvaziamento das políticas públicas existentes para o favorecimento da população negra. E, como se não bastasse, seu julgamento vem na esteira da advertência de alguns renomados cientistas políticos quanto à necessidade de se arrefecerem conflitos identitários em prol do fortalecimento de valores universais e da cidadania, ganhando relevo, no Brasil e no mundo, a concepção de que qualquer país que pretenda se firmar como uma democracia realmente livre e plural deve priorizar a superação das desigualdades raciais e étnicas.

Observando atentamente os votos proferidos, percebo haver, até o momento, absoluto consenso entre os pares a respeito da natureza verdadeiramente estrutural da presente arguição. Também há consenso quanto à insuficiência das políticas públicas e medidas concretas adotadas pelo Estado Brasileiro para a promoção de igualdade racial e o

ADPF 973 / DF

combate ao racismo. Em meu voto, parto dessas duas premissas. Entretanto, com a devida vênia dos que entendem diversamente, **penso que essa insuficiência da atuação estatal não caracteriza um estado de coisas inconstitucional**. Explico.

Como assentado pelo Plenário da Corte, no julgamento da medida cautelar na ADPF nº 347, Rel. Min. **Marco Aurélio**, o estado de coisas inconstitucional requer, para sua configuração, a **inércia** ou a **incapacidade reiterada e persistente** das autoridades públicas em lidar com uma situação de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, cuja superação dependa da atuação articulada de uma pluralidade de órgãos e autoridades, de modo a caracterizar uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais.

Ocorre que, no caso em apreço, não vislumbro inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas a ponto de caracterizar uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais. **Há, sim, atualmente, uma enorme dificuldade de gestão, por entraves burocráticos, administrativos e, sobretudo, políticos, os quais impedem a articulação permanente e a atuação concertada dos poderes públicos de todos os entes federativos.**

Não se está, com isso, a afirmar que inexistente racismo estrutural e institucional no Brasil. O próprio Supremo Tribunal Federal, em inúmeras outras ocasiões, provocado a se manifestar quanto a políticas públicas específicas, reconheceu a necessidade de atuar para corrigir as distorções fáticas decorrentes de uma histórica desigualdade racial, assegurando, assim, direitos fundamentais às pessoas negras. Cito, a título ilustrativo, o julgamento da ADPF nº 186, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, no qual se reconheceu a constitucionalidade do sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial para ingresso nas universidades públicas; o julgamento da ADC nº 41, Rel. Min. **Roberto Barroso**, no qual se validou a sistemática de cotas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos na administração pública federal direta e indireta; o julgamento da ADI nº 3.239, Rel. Min. **Cezar Peluso**, no qual se declarou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/03, que

ADPF 973 / DF

regulamentando o disposto no art. 68 do ADCT, estabeleceu o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; o julgamento do HC nº 154.248, Rel. Min. **Edson Fachin**, no qual se concluiu que “o crime de injúria racial reúne todos os elementos necessários à sua caracterização como uma das espécies de racismo”, reafirmando “o reconhecimento objetivo do racismo estrutural como dado da realidade brasileira ainda a ser superado”; o julgamento da ADPF nº 347, Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Roberto Barroso**, no qual se reconheceu “um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro”. Ao longo dos debates, ficou evidente, inclusive por dados estatísticos oficiais, que a população carcerária é composta majoritariamente por negros, sendo esse um inquestionável reflexo do racismo estrutural. Por seu turno, no recente julgamento da ADPF nº 635, Rel. Min. **Roberto Barroso**, sobre a letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, constatou-se que, entre as vítimas fatais da violência policial, há predominância de jovens, **negros**, pobres e desarmados.

Pretendo apenas enfatizar que o racismo não é institucionalizado no Brasil, visto que o racismo não constitui prática aprovada, incentivada ou adotada pelo Estado Brasileiro. Ao contrário. Temos um Estado declaradamente antirracista e contamos com um arcabouço normativo verdadeiramente antidiscriminatório.

Com efeito, a Constituição de 1988, resultante do mesmo pacto refundante que levou à redemocratização do país, **impôs ao Estado Brasileiro uma série de determinações voltadas à promoção da igualdade racial e ao combate ao preconceito, à discriminação e ao racismo.** A respeito, **vide** o que preceitua o art. 3º do texto constitucional:

“Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as

ADPF 973 / DF

desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Ora, só é possível construir uma sociedade livre, justa e solidária com a inclusão de todas e todos, SEM EXCEÇÕES. De igual modo, só é possível promover o desenvolvimento nacional com a inclusão de todas e todos, SEM EXCEÇÕES. Além disso, só é possível erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais com a inclusão de todas e todos, SEM EXCEÇÕES. Por fim, só é possível promover o bem de todas e todos, SEM EXCEÇÕES, se abolidas todas as formas de desigualdade. Esses propósitos não só estão expressamente definidos no texto constitucional, como constituem seu núcleo. **A questão da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao preconceito e à discriminação racial é, portanto, transversal e perpassa por todos esses objetivos fundamentais.**

Além disso, por mais que a erradicação da pobreza e da marginalização continue sendo um desafio do presente e seja certo que – **infelizmente** – ainda temos, no país, pessoas negras que, por razões históricas e culturais, continuam a sofrer, em muitas situações, indevido descrímen, **é igualmente incontestável que, desde a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira – ao menos do ponto de vista institucional – está caminhando, com passos largos, em direção a uma sociedade mais igual.**

Aliás, a isonomia é um dos valores estruturantes da Constituição em vigor, conforme expressamente declarado pelo Poder Constituinte logo em seu preâmbulo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, **a igualdade** e a justiça como valores

ADPF 973 / DF

supremos de uma **sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos**, fundada na **harmonia social** e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

Ademais, embora esta Corte já tenha assentado, no julgamento da **ADI nº 2.076**, Rel. Min. **Carlos Velloso**, que o preâmbulo não possui força normativa, também é certo que ele, ao proclamar os princípios inscritos em seu texto, constitui importante diretriz interpretativa do ordenamento jurídico-constitucional.

Nesse sentido, colhe-se do voto condutor do respectivo acórdão o seguinte:

“O preâmbulo, ressaí das lições transcritas, não se situa no âmbito do direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio dos direitos e garantias, etc.” (ADI nº 2.076, Rel. **Carlos Velloso**, julgado em 15/8/02, DJ de 8/8/03).

Não à toa, a Constituição de 1988, em diversos de seus dispositivos, preconiza a isonomia e o repúdio ao racismo, que é a face mais perversa da discriminação. Além de estar presente, como visto, em todos os incisos do art. 3º, encontramos menção expressa à questão racial no **art. 4º, inciso VIII**, cuja redação determina que o Brasil observe, em suas relações internacionais, “**o repúdio (...) ao racismo**”. Isso significa que o Estado Brasileiro não deve manter relações com nações declaradamente racistas

ADPF 973 / DF

ou cujo ordenamento jurídico contemple discriminações racistas.

Adiante, ao estabelecer um extenso catálogo de direitos fundamentais, o texto constitucional prevê que **“a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”** (art. 5º, inciso XLI) e declara que **“a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”** (art. 5º, inciso XLI). Verifica-se aí um claro mandado de criminalização. Tais comandos constitucionais são destinados, em especial, aos Poderes Legislativo e Judiciário. Ao Legislativo, para que tipifique como crime a prática de discriminação e confira ao racismo um tratamento rigoroso; ao Judiciário, para que aplique as sanções que a legislação ordinária estipular e observe, nos casos de racismo submetidos a sua apreciação, as regras da inafiançabilidade e da imprescritibilidade.

A Constituição de 1988 não parou por aí. Ao dispor sobre os direitos sociais dos direitos dos trabalhadores, em seu art. 7º, inciso XXXI, o texto constitucional **proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil**. E, como todos nós sabemos, a Justiça do Trabalho, quando provocada, tem se provado diligente em fazer cumprir tal preceito no âmbito das relações de trabalho.

Também é interessante enfatizar que a Constituição de 1988, por ser uma constituição analítica, dispôs sobre a cultura e, ao fazê-lo, estabeleceu o seguinte:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º. O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.”

E prossegue o texto constitucional, determinando o seguinte:

ADPF 973 / DF

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de **referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

O § 5º do referido art. 216, por sua vez, assim dispõe:

“§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.”

Adicionalmente, o Constituinte de 1987-1988 fez constar do **art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** que “[a]os remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva”, devendo o Estado emitir os respectivos títulos.

Registro, ainda, que a **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**, incluiu no texto constitucional o **art. 216-A**, para instituir o Sistema Nacional de Cultura e explicitar seus princípios, entre os quais a **“diversidade das expressões culturais”** e a **“universalização do acesso aos bens e serviços culturais”**. Não há dúvida de que o que se busca com o referido comando constitucional é a integração cultural da sociedade brasileira sem descuidar da diversidade de grupos que a compõem.

Faço esse breve retrospecto para demonstrar o quanto o Estado Brasileiro, a partir do pacto refundante que redundou na promulgação da

ADPF 973 / DF

Constituição de 1988, está comprometido com a promoção da igualdade racial e com o enfrentamento de todas as formas de preconceito, discriminação e racismo, em especial contra afrodescendentes, o que – registre-se – representa **per se** uma evolução política e jurídica sem precedentes.

Na mesma linha de intelecção, cito **Wallace Corbo**, que, ao examinar a questão racial no constitucionalismo brasileiro, registrou o seguinte:

“O estudo dos textos constitucionais pode servir a diferentes propósitos. Por um lado, em linha que remonta à dogmática jurídica oitocentista, o texto normativo pode ser analisado como um fenômeno “ahistórico”, reflexo puro da razão humana em desconexão com as diversas contradições políticas, sociais e econômicas que o produzem. Por outro, a análise do texto pode figurar como ponto de partida para compreendê-lo como verdadeiro discurso – que, entre presenças e ausências, traduz a vontade concreta dos enunciadores do poder constituinte acerca dos diferentes temas que perpassam determinada comunidade constitucional.”¹

Prossegue o autor explicando que

“[o] tema racial é, como visto, um dos que mais marcaram a história brasileira desde a colonização. A imigração forçada de africanos e sua escravização, o genocídio de povos indígenas, as relações raciais marcadas pela violência e hierarquização social não apenas deixaram marcas permanentes na sociedade brasileira, como foram condição efetiva para construção do estado brasileiro e da comunidade política a ele subjacente. Neste sentido, tomando a constituição também como decisão política fundamental que constitui tal comunidade, figura adequado analisar como os textos constitucionais endereçaram

1 CORBO, Wallace. A QUESTÃO RACIAL NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ASSEMBLEIAS CONSTITUINTES DE 1823 E DE 1933. *REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, v. 10, n. 4, p. 1142-1168, 2024.

ADPF 973 / DF

tais questões. Em síntese, pode-se dizer que as diferentes constituições brasileiras trataram da questão racial (1) a partir do *silêncio*, (2) como um *problema* a ser superado, (3) optando pela *mentira* (ou disfarce) da realidade social ou (4) assumindo a necessidade de transformação.

O silêncio marca os textos constitucionais de 1824 e de 1891. É certo que, no primeiro caso, a ideia de raça como hoje trabalhada era menos presente no debate político e filosófico. Igualmente se deve dizer que, de maneira indireta, a questão racial esteve refletida em 1824 no tratamento dado a pessoas escravizadas – africanos e seus descendentes nascidos no Brasil. Assim, pelo reconhecimento da cidadania dos libertos, afirmava-se a existência dos não libertos. No mais, a Constituição de 1824 não tratou do lugar das pessoas negras ou outros grupos racializados na comunidade constitucional. Não mais subsistindo o regime escravocrata desde 1888, a Constituição de 1891 sequer de maneira indireta tratou de questões atinentes à raça – nem de pessoas negras, nem indígenas, nem de outros grupos racializados.

A partir de 1934, a questão racial retorna ao texto constitucional tanto de maneira direta, quanto de maneira indireta. Diretamente, o artigo 113, 1, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 estabeleceu, ao lado do princípio da igualdade, a vedação às distinções ‘por motivo de (...) raça’. Também de maneira direta, os indígenas são pela primeira vez mencionados pelo texto constitucional, tanto pela previsão de sua ‘incorporação (...) à comunhão nacional’ (art. 5º, XIX, ‘m’), quanto pelo respeito à sua posse sobre as terras em que permanentemente localizados (art. 129).

De maneira indireta, a questão racial surge ainda a partir da incorporação da teoria eugênica ao texto constitucional. Nos termos do artigo 138 da Carta de 1934, incumbia aos entes federativos estimular a ‘educação eugênica’ – expressão polissêmica mesmo no contexto da época. Como se verá adiante, a eugenia, em suas diferentes versões, propunha a possibilidade de aprimoramento dos povos, fosse por

ADPF 973 / DF

mecanismos sanitários e alimentares, fosse por mecanismos genéticos que permitissem superar a alegada degenerescência fruto da miscigenação de povos – miscigenação esta fortemente presente no caso brasileiro.

A Constituição de 1934 inaugurou, com isso, duas posturas constitucionais sobre o tema da raça. No lugar do silenciamento, a questão racial ora é tratada sob a perspectiva do problema, ora sob a perspectiva da mentira. Como problema, na medida em que a educação eugênica pretenderia superar o obstáculo representado pela miscigenação no processo de aprimoramento do povo brasileiro. Da mesma forma, a necessidade de incorporar os povos indígenas à comunhão nacional traduz a leitura de que ao Estado caberia ‘civilizar’ tais povos, superando as diferenças que impediriam a formação de um povo uno e coeso. Por outro lado, a questão racial também se colocou como mentira diante da grandiloquência da negação das desigualdades raciais, despida de reflexo na sociedade brasileira da década de 1930.

O texto constitucional de 1937 retomou o silêncio como projeto constitucional acerca da questão racial, o que viria a ser alterado apenas com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Nesta, as disposições de 1934 acerca dos povos indígenas são retomadas (art. 5º, XV, ‘r’; art. 216). Não se fez ressalva, na previsão do princípio da igualdade (art. 141, § 1º), acerca da vedação à discriminação, mas o artigo 141, § 5º, estabeleceu restrição direta à liberdade de expressão, vedando a propaganda de ‘preconceitos de raça’. Esta disposição foi mantida, no que diz respeito aos preconceitos de raça, pelo Ato Institucional nº 2, de 1965 da ditadura militar e pelas Constituições da República Federativa do Brasil de 1967 (art. 150, § 8º) e de 1969 (art. 153, 8º), nas quais foi reintroduzido, junto ao princípio da igualdade, a vedação às distinções de raça (art. 150, § 1º, CRFB/1967 e art. 153, § 1º, CRFB/1969). Por fim, nos mesmos dispositivos, ambos os textos constitucionais da ditadura explicitaram o mandado de punição do preconceito de raça.

ADPF 973 / DF

Não se pode extrair substancial normatividade das cláusulas constitucionais de vedação ao racismo durante o regime militar – o que abarca a vigência formal das Constituições de 1946, de 1967 e de 1969. No contexto do autoritarismo militar, as constituições operaram como verniz de estabilidade institucional, a disfarçar a violação sistemática de direitos humanos por meio da violência de Estado e a fuga ao estado de direito por meio dos sucessivos ‘atos institucionais’ tidos como normas emanadas do autoproclamado poder constituinte (os Comandantes em Chefe das Forças Armadas). Mais que isso, a análise atenta acerca de como o regime militar endereçou a questão racial revela que, da vedação ao racismo contida nos textos constitucionais, o Estado brasileiro extraía, em realidade, a legitimidade para perseguir movimentos negros e indígenas – tidos como ameaças à nação. É neste sentido que se pode dizer que o período fez persistir a mentira como postura constitucional acerca da questão racial.”²

Por último, especificamente quanto à Constituição de 1988, **Wallace Corbo** afirma o seguinte:

“É apenas em 1988 que uma nova postura é identificada nos textos constitucionais brasileiros. A Constituição de 1988, fruto de profunda participação social – notadamente dos movimentos negros, indígenas e de diversos outros grupos sociais – produziu o primeiro texto comprometido com o reconhecimento e defesa de grupos racializados. O repúdio ao racismo no âmbito internacional (art. 4º, VIII), a vedação à discriminação em razão de raça e cor (Art. 3º, IV), a criminalização do racismo (art. 5º, XLII), a proteção das manifestações culturais indígenas e afro-brasileiras (art. 215, § 1º), a tutela constitucional dos povos indígenas (art. 231 e 232) e o reconhecimento do direito à terra de povos quilombolas, longe de serem mera declaração de princípios, refletiram uma nova postura constitucional acerca da questão racial: uma

2 Ibidem.

ADPF 973 / DF

postura de transformação.”³

Referido autor conclui, então, que **“a questão racial, no Brasil, é marca da própria experiência constitucional”**. Concordemos com ele ou não, fato é que, **desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições estatais têm se esforçado muito para cumprir fielmente as determinações constitucionais**. Ouso afirmar até que **a Constituição de 1988 tem sido propulsora de inúmeras conquistas em prol da população negra e afrodescendente (assim como de outras minorias)**, não só quanto ao reconhecimento de direitos, mas, sobretudo, quanto à gradual e efetiva implementação desses direitos pelos poderes públicos.

Sem a intenção de exaurir todas as políticas públicas e medidas específicas visando à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo, destaco algumas iniciativas que me parecem mais emblemáticas.

Logo após a promulgação do texto constitucional, em 5 de janeiro de 1989, foi editada a **Lei nº 7.716**, pela qual se tipificaram os crimes de preconceito de raça e de cor. Na sequência, em 22 de agosto de 1988, foi editada a **Lei nº 7.668**, mediante a qual se autorizou o Poder Executivo a constituir a **Fundação Cultural Palmares (FCP)**, vinculada ao Ministério da Cultura e com sede em Brasília/DF. Essa entidade tem a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira, cabendo-lhe promover e apoiar eventos relacionados com seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país; promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros; e, ainda, realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação. O primeiro estatuto da Fundação Palmares foi aprovado pelo Decreto nº 418, de 1992, e, atualmente, a Fundação se rege pelo Decreto nº 11.203, de

3

Ibidem.

ADPF 973 / DF

21 de setembro de 2022.

Em 9 de janeiro de 2003, o Congresso Nacional editou a **Lei nº 10.639**, alterando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para tornar obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio, públicas ou particulares, com os objetivos de combater o silenciamento histórico das culturas africana e afro-brasileira e de promover uma educação antirracista e mais inclusiva.

Em 20 de julho de 2010, foi editada a **Lei nº 12.288**, mediante a qual se instituiu o **Estatuto da Igualdade Racial**,

“destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa de direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (art. 1º).

Preconiza o art. 2º desse estatuto o seguinte:

“Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, **independentemente da etnia ou da cor da pele**, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.”

E, nessa linha, o art. 3º do referido diploma legal estabelece a participação da população negra, **em condição de igualdade de oportunidade**, na vida econômica, social, política e cultural do país, prioritariamente, por meio de inclusão nas políticas de desenvolvimento econômico e social; adoção de programas e políticas de ação afirmativa; modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica; promoção de ajustes normativos

ADPF 973 / DF

para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais; eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada; estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos; implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à saúde, à segurança, ao trabalho, à moradia, aos meios de comunicação de massa, aos financiamentos públicos, ao acesso à terra, à Justiça etc..

Para a consecução desse objetivo, o Estatuto da Igualdade Racial criou, em seu art. 5º, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços prestados pelo poder público federal e destinados a superar as desigualdades raciais e étnicas, sendo incentivada a participação dos demais entes federados e da sociedade civil.

Como destacado pelo próprio Relator, em seu voto, o Sinapir

“foi regulamentado pelo Decreto nº 8.136/2013 e ‘atualmente conta com a participação voluntária de diversos Estados e municípios (...) e constitui condição para que os órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais participem do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – FIPIR, destinado ao debate da gestão descentralizada e democrática da política, em nível nacional’ (doc. 48, p. 32).

A manifestação da AGU pontuou, ademais, a promulgação da Lei nº 10.639/2003, que determinou a inclusão no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade de temática relativa a história e cultura afro-brasileiras.

ADPF 973 / DF

De outro lado, assinalou a AGU, nesta primeira intervenção processual, a existência de inúmeras ações governamentais voltadas ao enfrentamento do racismo e ao incremento da igualdade racial, em especial parcerias interministeriais vigentes àquela época, que podem ser assim sistematizadas:

- Para capacitação e especialização de profissionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP): Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Departamento Penitenciário Nacional para a implementação do Projeto 'Raça/Cor no Sistema Prisional: respeito e acesso a direitos';
- Para formação e conscientização de servidores públicos sobre a temática das relações raciais e sobre o racismo institucional no âmbito da Administração Pública: (a) Implementação do projeto 'Igualdade Racial nas Escolas', a cargo do Ministério da Educação, destinado à formação contínua de professores e o estabelecimento de ações de conscientização da igualdade racial no âmbito escolar; (b) Realização de curso de Políticas étnico-raciais pela então Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, tendo por objeto o exame de conceitos e métodos de superação do racismo e da desigualdade.
- Para fomento e permanência da população negra na educação pública e para fomento de acesso desta população ao trabalho junto às carreiras do serviço público: concretização escoreita das políticas legais de cotas raciais no âmbito da Administração Pública federal;
- Quanto à disponibilização para a sociedade civil de 'informações e relatórios técnicos acerca das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa, em tramitação nas Ouvidorias dos estados e municípios, nos Ministérios Públicos, nas corregedorias das forças armadas e nas corregedorias das polícias civil, militar e guardas municipais' (pedido '1, i' da inicial): esclarecimento quanto à

ADPF 973 / DF

possibilidade de a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, responsável pelo serviço DISQUE 100, apresentar painel das denúncias recebidas, classificando-as pelo perfil da vítima, localidade e histórico dos registros realizados;

- Quanto ao pedido de ampliação de programas nacionais de oferta de refeições gratuitas a ‘pessoas em situação de rua e em situação de miserabilidade’: (a) Concessão de Crédito Extraordinário disponibilizado pela Medida Provisória nº 1.008/2020, com o propósito de atender as famílias de Povos e de Comunidades Tradicionais de Estados e do Distrito Federal, mediante o fornecimento de cestas de alimentos; (b) Concessão de Crédito Extraordinário disponibilizado pela Medida Provisória nº nº 942/2020, também viabilizou a aquisição e distribuição de cestas de alimentos para famílias indígenas e quilombolas”.

Prosseguindo na análise do ordenamento jurídico vigente, registro também a edição da **Lei nº 12.711, de 2012**, mais conhecida como Lei de Cotas para o Ensino Superior, pela qual se garante 50% das vagas em universidades e institutos federais para estudantes de escolas públicas, com reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas; e da **Lei nº 12.990, de 2014**, apelidada de Lei de Cotas para Concursos Públicos, pela qual se reservam 20% das vagas em concursos públicos federais para negros.

Por último, mas não menos importante, cito a **Lei nº 14.532, de 2023**, pela qual se tipifica como crime de racismo a injúria racial e se agravam as penas cominadas a práticas racistas por meios digitais; e, ainda, a **Lei nº 14.759, de 2023**, que declarou ser feriado nacional o dia 20 de novembro, instituído, pela Lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011, para celebrar, anualmente, o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. A data escolhida não poderia ser mais simbólica. Refere-se à data do falecimento do líder negro Zumbi dos Palmares, marcando a exortação da sociedade brasileira para que não seja ou se mantenha indiferente à desigualdade racial e ao racismo.

Destaco, ainda, as políticas públicas mais recentes criadas no âmbito federal: o **Decreto nº 11.996**, de 15 de abril de 2024, pelo qual se instituiu

ADPF 973 / DF

o Comitê Técnico Interministerial de Saúde da População Negra, de caráter permanente, com a finalidade de monitorar e avaliar a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; o **Decreto nº 11.956**, de 21 de março de 2024, pelo qual se instituiu o Plano Juventude Negra Viva e o seu Comitê Gestor; o **Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023**, pelo qual se instituiu o Programa Federal de Ações Afirmativas; o **Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023**, pelo qual se instituiu o Programa Aquilomba Brasil e seu Comitê Gestor; e o **Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023**, o qual dispôs sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal, entre outros, todos eles resultantes do trabalho do **Ministério da Igualdade Racial**, criado em janeiro de 2023.

No plano internacional, após a Constituição de 1988, o Brasil aderiu à **Declaração e Programa de Ação de Durban**, de 2001, resultante da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, e firmou, em 2013, a **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**, promulgada pelo Decreto nº 10.932, de 2022.

Por último, não se poderia deixar de anotar que o **Conselho Nacional de Justiça publicou, em 2024, um Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial**, cuja aplicação é obrigatória em todo o Poder Judiciário Brasileiro, objetivando munir os órgãos desse poder de instrumental teórico para que atuem contra a reprodução do racismo em suas distintas dimensões e considerando suas interseccionalidades com questões de gênero, sexualidade, idade, deficiência, orientação religiosa e origem.

Lamentavelmente, o histórico de preconceito, discriminação e racismo contra afrodescendentes é um traço característico da formação da sociedade brasileira e de nosso constitucionalismo. Sua superação, por outro lado, é dever jurídico-constitucional da maior relevância, em prol do qual, pelo que se verifica, as instituições estatais brasileiras vêm trabalhando diuturnamente. Nessa esteira, a meu ver, a insuficiência de

ADPF 973 / DF

políticas e de medidas adotadas pelos poderes públicos resulta mais da complexidade da realidade brasileira e de nossa sociedade, da necessidade de se cuidar simultânea e articuladamente de múltiplas nuances e fatores envolvidos na questão racial e, principalmente, da necessidade de se superar o **mainstream** subjacente à formação da nação brasileira, substituindo-o gradualmente por outro, construído democraticamente e fundado na isonomia, do que propriamente de uma falha crônica de funcionamento das instituições estatais em razão de absoluta inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas. No caso, não se pode olvidar que mudanças sociais profundas, como são as postuladas na presente arguição, não se fazem do dia para a noite. Elas resultam de muito trabalho e demandam longo tempo para a sedimentação das ações estatais, bem como para a produção e a consolidação de resultados.

Desse modo, **apesar de não conseguir visualizar, na hipótese dos autos, o alegado “estado de coisas inconstitucional” – razão pela qual, nesse ponto, acompanho a divergência –**, reconheço que ainda persistem graves violações de preceitos fundamentais em decorrência da insuficiência de políticas públicas e de medidas específicas adotadas até o momento pelo Estado Brasileiro para assegurar direitos fundamentais à população negra, sendo, por isso, pertinente a adoção das medidas propostas pelo Relator, com os acréscimos e as sugestões dos Ministros **Flávio Dino, Cristiano Zanin e Alexandre de Moraes**.

Ante o exposto, com a devida vênia, **divirjo em parte do Relator e julgo parcialmente procedentes os pedidos** formulados na presente arguição para, **sem declarar haver no caso estado de coisas inconstitucional, mas reconhecendo que ainda persistem graves violações de direitos fundamentais das pessoas negras**, determinar que a União, “com a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro, revise o PLANAPIR, instituído pelo Decreto nº 6.872/09, ou[,] a seu critério, elabore um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional em caráter autônomo”, no prazo de 12 (doze) meses. No mais, adiro às medidas específicas propostas pelo Relator, com

ADPF 973 / DF

os acréscimos e as sugestões dos Ministros **Flávio Dino, Cristiano Zanin e Alexandre de Moraes.**

É como voto.

27/11/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973 DISTRITO
FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -

Agradeço a Vossa Excelência. Reitero os cumprimentos, Senhor Presidente, inicialmente feitos, quando da minha intervenção rápida. Considero, como todo mundo já disse, um tema muito grave, muito sério. Cumprimento o Ministro-Relator por ter trazido um voto tão cuidadoso.

Presidente, Senhores Ministros, Emicida escreveu que, para eles, negros, "até pra sonhar tem entrave, a felicidade do branco é plena, a felicidade do preto é quase".

Não espero viver em um país em que a Constituição para o branco seja plena e para o negro seja quase. Quero uma Constituição que seja plena igualmente para todas as pessoas.

Naquela música, o Emicida diz que "oitenta tiros me lembram que há pele alva e há a pele alvo." Não é possível continuar vivendo esta tragédia no Brasil. Considero, sim, um estado de coisas inconstitucional.

A insuficiência de todas as medidas e providências

ADPF 973 / DF

tomadas até aqui não revela a superação do racismo histórico, de um racismo estrutural, com resposta adequada. Décadas e décadas depois, sob a vigência desta Constituição - já são 37 anos -, poderíamos lembrar com Carolina de Jesus: "não digam que sou da vida rebotinho, nem que fiquei à margem da vida; digam que procurei trabalho, que sempre fui preterida". Não é possível continuar preterindo mais da metade da população brasileira por puro, grave, trágico racismo - e é isso que temos. Se a Constituição brasileira tem que ser plena - e ela assim tem de ser, não é aviso, não é sugestão, não é proposta, é lei, a Lei Fundamental -, é preciso que se tomem providências sobre isso, uma vez que as medidas até aqui tomadas não foram suficientes, pelo Poder Público, em geral, e, pela sociedade, de uma forma muito especial, que continua, sim, a se afastar. Quando se aproxima um negro, a pessoa reage até com medo, como se o outro não fosse um irmão.

É trágico que a igualdade, tantas vezes repetida na Constituição brasileira, tenha a espessura da pele, a definição cartorária do sexo. Somos uma sociedade de desiguais quase quatro décadas depois da vigência desta Constituição.

Não tenho dúvida de que, como alertaram todos -

ADPF 973 / DF

desde o voto do Relator, do Ministro Fux, realçado pelo Ministro Alexandre -, esta Constituição melhorou. Melhorou, mas não o suficiente sequer para não termos a denúncia do Emicida - apenas para citar uma, porque são tantas.

É indubitável para mim que agora não temos uma Constituição como tivemos a horrorosa dicção constitucional de 1934, cujo art. 138 afirmava, expressamente, como incumbindo a União, estados e Distrito Federal de estimular a educação eugênica. Todavia, a circunstância de não ter uma definição constitucional tão dramaticamente machucada, ferida, como essa, não é suficiente para fazer com que a Constituição saia da condição de norma formalizada, mas não plenamente aceita, executada e superada.

Considero, sim, que há um estado de coisas inconstitucional. O Ministro Dias Toffoli disse, com muita ênfase, o que afirma a Constituição desde os primeiros dispositivos. Nem precisaria chegar até o art. 3º, considerando-se que o preâmbulo não tem força normativa, mas dá a diretriz, a orientação que plasmou o trabalho constituinte e determinou o Texto Constitucional. É taxativo ao dizer que estariam ali reunidos os nossos representantes, adotando como valores

ADPF 973 / DF

supremos uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Isso se desdobra no art. 1º, na dignidade humana. Quando um de nós é discriminado, seja por ser mulher, seja por ser negro, seja por ser indígena, contamos para um amigo, para um parceiro, para alguém em casa: "fiquei indignado!", ou seja, fui atingido na minha dignidade pessoal. Isso continua acontecendo todos os dias, todas as horas.

Quando votamos a questão das drogas e do art. 28, especialmente o Ministro Alexandre trouxe números dizendo como era tratado um jovem negro que morasse na periferia, significando a definição territorial para fixação de preconceitos. Isso é trágico, sim! Essa é uma tragédia social que não pode ser desconsiderada pelo Supremo Tribunal Federal, que tem o dever de tornar plena para todos a Constituição, e não a Constituição plena para brancos e quase para os negros. Na minha compreensão, isso não existe.

Tenho para mim que, sim, há um estado de coisas inconstitucional com essa insuficiência tantas vezes repetida em todos os votos que me precederam. O que ficou bem explicitado até aqui, pelo que pude entender, foi que, para alguns, isso vem há 500 anos e não chegamos a adotar providências suficientes para superação social e

ADPF 973 / DF

estatal. Pode-se dizer que não é estrutural do Estado voltado para fazer isso, mas ele faz, tanto que, em algumas categorias de servidores públicos, contam-se nos dedos, às vezes de uma mão, quantos negros estão ali. Contam-se neste Tribunal quantos servidores temos, inclusive por concurso, que são negros.

No Tribunal Superior Eleitoral - o Ministro Alexandre lembrou -, temos comissão de igualdade racial exatamente para verificar as condições de eleitores e de candidatos, para não serem destratados, especialmente os candidatos; e continuamos a ter um número inferior.

Cogitar de cotas não basta, falo de cátedra - não pela cor, mas pelo sexo, pelo gênero. Posso dizer como é difícil explicar como somos 53% da população brasileira e estamos cogitando de cotas. Cota para maioria numérica? Cota porque não temos sequer a igualdade de direitos efetivada. A mesma coisa para os negros. Isso é trágico, constitucionalmente trágico. Esperaremos mais 500 anos para chegar à igualdade efetiva, à igualdade real?

Acho que dar cumprimento à Constituição é determinar que a Constituição seja plena para todas as brasileiras e

ADPF 973 / DF

brasileiros, de todas as cores. Entre nós, mulheres, temos a diversidade que também faz com que mulheres negras, que não tiveram as mesmas oportunidades, por exemplo, que tive, tenham um tratamento desigual e em desvalor de humanidade. É trágico - Vossa Excelência já me viu dizendo isso, Presidente - que tenhamos que continuar assistindo Antígonas de carne e osso a pedirem “Me entreguem o corpo do meu filho porque quero enterrar”. O Estado negou isso, não vamos dizer que o Estado não contribui para isso.

Nas prisões, formalmente, oficialmente, todos têm que ser tratados igualmente. Determinada a condenação, todos têm que cumprir a pena nas mesmas condições. Entretanto, o destratamento dos jovens negros, às vezes por uma quantidade de droga muito inferior à de outros, tem um desvalor nas condições prisionais. Por isso, declaramos o estado de coisas inconstitucional na questão penitenciária brasileira, que não supera, pela adoção das medidas até aqui tomadas, o que precisava já ter sido superado integralmente.

Anexarei, juntarei voto escrito, Presidente, mas considero, em primeiro lugar, quanto ao pedido formulado e com tudo o

ADPF 973 / DF

que foi dito até aqui, que há descumprimento desde o preâmbulo da Constituição. Não é uma sociedade fraterna uma sociedade que, como descreveu o Ministro Flávio Dino ontem, em uma escola, tenha contra si armas voltadas pelo aparato estatal. O Estado é insuficiente. O Estado, nesse caso, é um Estado que atua em detrimento do mínimo, que é o respeito à vida — não é nem o respeito à vida digna.

Não é possível que continuemos a ter uma presença maciça de pessoas em melhores condições nas universidades públicas e dizemos que é porque há cotas. Temos cotas para a maioria da população brasileira porque ela tem cor, gênero ou crença identificados de maneira diferenciada.

Por isso, tenho para mim, Presidente, que é preciso que superemos exatamente pela adoção das providências que foram tomadas, mas com reconhecimento inicial de um estado de coisas inconstitucional, no sentido da insuficiência da ação do Estado, insuficiência dos planejamentos formulados até aqui. Acompanho o Ministro-Relator.

Comecei com o Elicida e queria terminar lembrando que, ainda no século XIX, Castro Alves dizia, falando dos escravos, dos

ADPF 973 / DF

navios negreiros: “há um povo que a bandeira empresta para cobrir tanta infâmia e covardia”.

Não quero que a Constituição seja a bandeira que antes rota na batalha. Antes façamos com que ela valha do que servir de mortalha dos direitos de negros, pardos, de mulheres negras, de mulheres pardas. Mulheres valorosas que hoje constituem a maioria, inclusive, dos lares brasileiros e de maneira solitária e muito pouco solidária continuam a atuar em benefício das crianças, que vão ser os brasileiros de antes e, principalmente, dos brasileiros de hoje, que têm a chance, todos, de terem igualdade de oportunidades, igualdade de buscar serem felizes e que se infelicitam. Nos institutos que abrigam os menores infratores, eles dizem: "sei que o meu fim vai ser ou cárcere ou cemitério".

Queremos brasileiros que sonham e que tenham o direito de sonhar e viver com outro tipo de ser. Talvez, a possibilidade de serem comprometidos, de serem cidadãos, de serem pessoas que têm a mesma honradez que se devota a qualquer pessoa, em qualquer lugar, nas melhores esferas, inclusive econômicas.

Voto no sentido de declarar em estado de coisas

ADPF 973 / DF

inconstitucional o Brasil no que se refere ao racismo, ao racismo histórico, ao racismo estrutural, e pela adoção de todas as providências, inclusive as sugeridas a mais pelo Ministro Flávio Dino, com a adesão de alguns dos Ministros.

Juntarei voto escrito e espero não ter tomado tempo demasiado deste Tribunal.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

27/11/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF**ADV.(A/S)****:THIAGO GOMES VIANA****OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Peço escusas pelo incômodo, mas não deixo de consignar, à luz da brilhante manifestação da Ministra Cármen Lúcia, que, quando iniciamos o voto, dissemos que não existe uma estrutura de Estado contra a população negra. A Constituição não é uma Constituição estruturada para ser contra a população negra, foi isso que dissemos. Não há uma estrutura voltada contra a população negra.

O que há, e o que todos reconhecemos, malgrado todos esses dispositivos constitucionais, é que ainda há violações reconhecidas, omissões reconhecidas. O racismo estrutural, objeto do pedido, também foi reconhecido.

Não se disse, em nenhum momento, que o Estado brasileiro se organizou constitucionalmente para agir contra a população negra, exatamente porque não se pode declarar a Constituição inconstitucional. O que verificamos, baseado nesse brilhante voto da Ministra Cármen Lúcia, é que há um estado de coisas que não corresponde às promessas constitucionais.

Esclareço ao Ministro Dias Toffoli que não nos baseamos em que a Constituição é voltada contra a população negra; pelo contrário, reconhecemos que a Constituição tem políticas públicas, tem promessas, tem ideário que, na prática, não funcionam - daí o estado de coisas inconstitucional figurar com apenas o fundamento.

Se outros entendem categorizar juridicamente violações ou omissões como racismo estrutural, tudo bem. E se outros entendem que o racismo estrutural, com essas omissões ou violações, representa o estado de coisas inconstitucional, essa é uma categorização jurídica indiferente. O importante é que reconhecemos que há um racismo estrutural e que todos esses pedidos são procedentes, sem prejuízo dos acréscimos que cada integrante da Corte fará para ser inserido no voto.

Basicamente para esclarecer o Ministro Dias Toffoli. Eu não poderia

ADPF 973 / DF

deixar de parabenizar esse voto magnífico que a Ministra Cármen produziu nesse diminuto espaço de tempo.

27/11/2025**PLENÁRIO****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 (343588/SP)
ADV.(A/S)	: AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)
ADV.(A/S)	: AFONSO HENRIQUES MAIMONI (26821/DF, 2772/A/MT, 67793/SP)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)
ADV.(A/S)	: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)
ADV.(A/S)	: MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA (132315/SP)
ADV.(A/S)	: PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)
ADV.(A/S)	: LIA MARIA MANSO SIQUEIRA (130622/MG)
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
ADV.(A/S)	: THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY (352366/SP)
ADV.(A/S)	: MAIRA SANTANA VIDA (33243/BA)
ADV.(A/S)	: ALLYNE ANDRADE E SILVA (69283/PR, 340923/SP)
ADV.(A/S)	: DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)
ADV.(A/S)	: FILIPE LOPES DA SILVA (185640/RJ)
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)
ADV.(A/S)	: FELIPE SANTOS CORRÊA (53078/DF)
ADV.(A/S)	: CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA (59109/DF)
ADV.(A/S)	: JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS (67219/DF)
ADV.(A/S)	: MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

ADPF 973 / DF

Adv.(A/s)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)
Adv.(A/s)	:AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
ReqTE.(s)	:PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
Adv.(A/s)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)
Adv.(A/s)	:AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
Adv.(A/s)	:OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)
Adv.(A/s)	:PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)
Adv.(A/s)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)
ReqTE.(s)	:REDE SUSTENTABILIDADE
Adv.(A/s)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)
Adv.(A/s)	:AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
ReqTE.(s)	:PARTIDO VERDE
Adv.(A/s)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)
Adv.(A/s)	:AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
Adv.(A/s)	:VERA LUCIA DA MOTTA (59837/SP)
Adv.(A/s)	:LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR (68637/DF)
Adv.(A/s)	:CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO (384361/SP)
ReqTE.(s)	:PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
Adv.(A/s)	:WALBER DE MOURA AGRA (76531/DF, 00757/PE, 83264/PR)
Adv.(A/s)	:ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (37719/PE)
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 (054288/RJ)
Adv.(A/s)	:VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA (215497/RJ)
AM. CURIAE.	:CONAQ ¿ COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
Adv.(A/s)	:VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
AM. CURIAE.	:CONECTAS DIREITOS HUMANOS
Adv.(A/s)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
AM. CURIAE.	:CLÍNICA UERJ DIREITOS ¿ CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA

ADPF 973 / DF

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Adv.(a/s) : WALLACE DE ALMEIDA CORBO (78707/DF, 186442/RJ, 506475/SP)
Am. Curiae. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)
Adv.(a/s) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
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 (62848/DF)
Am. Curiae. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ; CNDH
Adv.(a/s) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
Am. Curiae. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA (ABJD)
Adv.(a/s) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
Am. Curiae. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL
Adv.(a/s) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA (80529/DF, 372470/SP) E OUTRO(A/S)
Am. Curiae. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM
Adv.(a/s) : VIVIANE BALBUGLIO (396553/SP)
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 (175288/RJ) E OUTRO(A/S)
Am. Curiae. : CRIOLA
Adv.(a/s) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS (458545/SP) E OUTRO(A/S)
Am. Curiae. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPROIBICIONISTAS - RENFA
Adv.(a/s) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)
Adv.(a/s) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO (47558/PE)

ADPF 973 / DF

AM. CURIAE.	: GABINETE ASSESSORIA JURIDICA AS ORGANIZACOES POPULARES
ADV.(A/S)	: MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN
ADV.(A/S)	: ISABELLA DE SOUZA TEIXEIRA (509598/SP)
ADV.(A/S)	: AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA (357070/SP)
ADV.(A/S)	: AMANDA SCALISSE SILVA (408537/SP)
ADV.(A/S)	: AMANDA VITORINA DOS SANTOS (463158/SP)
ADV.(A/S)	: BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA (490996/SP)
ADV.(A/S)	: ELAINE GOMES DOS SANTOS (223973/RJ)
ADV.(A/S)	: THIAGO GOMES VIANA (78160/DF, 10642/MA)

OBSERVAÇÃO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -

Presidente, queria apenas lembrar - talvez não conste expressamente (pelo menos, não vi no voto do Ministro-Relator) - que, desde 2015, o Conselho Nacional de Justiça tem a Resolução nº 203, que trata exatamente da igualdade. Recentemente, no dia 19 de novembro, vi que Vossa Excelência conduziu uma outra resolução, de nº 1.657, ampliando esses espaços - li com toda atenção e estudei. Apenas queria lembrar, porque não consegui vislumbrar nem na de nº 203, nem nas que se seguiram até esta do dia 19 deste mês, que foi exatamente para ampliar direitos ou assegurar a efetividade desses direitos dos negros e dos indígenas.

ADPF 973 / DF

Quando elaboramos a Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 255, sobre a instituição de uma política de paridade para as mulheres, incluimos a necessidade de, nos concursos públicos, as bancas serem, tanto quanto possível, compostas por mulheres, para se ter a perspectiva de gênero já na escolha de candidatos. Não porque se vá dar preferência, mas para que se tenha esse olhar. Se isso não estiver previsto, gostaria que o Conselho Nacional de Justiça pudesse estudar a possibilidade de incluir, nessa de nº 657, ou ampliar, no momento oportuno, a possibilidade de, nos concursos públicos, as bancas examinadoras serem compostas, tanto quanto possível, por professores, examinadores, enfim, seja qual for o tipo, também por pessoas negras. Não vi, nas resoluções anteriores, que se referem muito mais aos candidatos do que à própria composição das bancas.

Se houver, fico satisfeita; se não houver, fica apenas como lembrança. Isso está no meu voto escrito.

Muito obrigada, Vossa Excelência.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

27/11/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)

:THIAGO GOMES VIANA

SUSPENSÃO DO JULGAMENTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) -

Apenas para elucidar a questão específica: nada obstante haja - para não dizer unanimidade - consenso em todos os votos, até o momento, no sentido do reconhecimento da existência de racismo estrutural no Brasil, de graves violações de preceitos fundamentais e da necessidade de adoção de um conjunto de providências a fim de enfrentar o racismo estrutural - creio que nisso não há dissonância em nenhum dos votos proferidos -, há uma dissonância quanto ao reconhecimento ou não do estado de coisas inconstitucional.

Nesse sentido, há cinco votos não reconhecendo e três votos no sentido afirmativo. Faltam dois votos: o do Ministro Gilmar Mendes e o meu. Em tese, é possível que se chegue à maioria de votos ou, eventualmente - hipoteticamente, não estou afirmando, apenas pensando em voz alta -, cinco votos no sentido do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Considerando isso, e que Sua Excelência o Relator não poderá estar presente na segunda parte da sessão, logo após o intervalo, e que meu voto é longo e não posso adotar o mecanismo de celeridade exemplar que a Ministra Cármen Lúcia adotou - explicitarei as razões pelas quais se caracteriza o estado de coisas inconstitucional diante da matéria aqui tratada -, caso os Colegas estejam de acordo, suspenderei o julgamento para continuidade. Depois, tomarei o voto do Ministro Gilmar Mendes e, na ordem, também proferirei o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

ADV.(A/S) : AFONSO HENRIQUES MAIMONI (26821/DF, 2772/A/MT, 67793/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)

ADV.(A/S) : MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA (132315/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : LIA MARIA MANSO SIQUEIRA (130622/MG)

ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)

ADV.(A/S) : MAIRA SANTANA VIDA (33243/BA)

ADV.(A/S) : THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY

ADV.(A/S) : ALLYNE ANDRADE E SILVA (69283/PR, 340923/SP)

ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)

ADV.(A/S) : FILIPE LOPES DA SILVA (185640/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORRÊA (53078/DF)

ADV.(A/S) : CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA (59109/DF)

ADV.(A/S) : JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS (67219/DF)

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
ADV.(A/S) : VERA LUCIA DA MOTTA (59837/SP)
ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR (68637/DF)
ADV.(A/S) : CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO (384361/SP)
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S) : WALBER DE MOURA AGRA (76531/DF, 00757/PE, 83264/PR)
ADV.(A/S) : ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (37719/PE)
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
(054288/RJ)
ADV.(A/S) : VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA (215497/RJ)
AM. CURIAE. : CONAQ ¿ COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS
COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
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 (78707/DF, 186442/RJ, 506475/
SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO
THOMAZ BASTOS (IDDD)
ADV.(A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
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 (62848/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ¿ CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
(ABJD)
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,
234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL
ADV.(A/S) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA (80529/DF, 372470/SP) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM
ADV.(A/S) : VIVIANE BALBUGLIO (396553/SP)
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 (175288/RJ) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CRIOLA

ADV.(A/S) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS (458545/SP) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPROIBICIONISTAS -
RENFA
ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)
ADV.(A/S) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO (47558/PE)
AM. CURIAE. : GABINETE ASSESSORIA JURIDICA AS ORGANIZACOES
POPULARES
ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN
ADV.(A/S) : ISABELLA DE SOUZA TEIXEIRA (509598/SP)
ADV.(A/S) : AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA (357070/SP)
ADV.(A/S) : AMANDA SCALISSE SILVA (408537/SP)
ADV.(A/S) : AMANDA VITORINA DOS SANTOS (463158/SP)
ADV.(A/S) : BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA (490996/SP)
ADV.(A/S) : ELAINE GOMES DOS SANTOS (223973/RJ)
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES VIANA (78160/DF, 10642/MA)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, a Dra. Ágatha Regina Abreu de Miranda; pelos requerentes Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - Pcdob, Rede Sustentabilidade - REDE e Partido Democrático Trabalhista - PDT, a Dra. Maria Clara D'Ávila Almeida; pelo requerente Partido Verde - PV, o Dr. Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior; pela Advocacia-Geral da União, as Dras. Claudia Aparecida de Souza Trindade e Alessandra Lopes da Silva Pereira, Advogadas da União; pelo *amicus curiae* Clínica UERJ Direitos - Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Instituto de Referência Negra Peregrum, a Dra. Viviane Balbuglio; pelo *amicus curiae* Criola, as Dras. Amanda Laysi Pimentel dos Santos e Thula Rafaela de Oliveira Pires; pelo *amicus curiae* Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA, a Dra. Priscilla dos Santos Rocha; pelo *amicus curiae* CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a Dra. Vercilene Francisco Dias; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), a Dra. Priscila Pamela Cesario dos Santos; pelo *amicus curiae* EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, o Dr. Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.11.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o

julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Clínica de Direitos Humanos e Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo da América Latina - PEABIRU - ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), a Dra. Fernanda Lima da Silva; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD, o Dr. Cleucio Santos Nunes; pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, a Dra. Sílvia Virgínia Silva de Souza; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, a Dra. Charlene da Silva Borges, Defensora Pública Federal; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz Costa; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.11.2023.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar o 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, observadas as seguintes diretrizes: 1. A revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá contemplar em caráter exemplificativo, as seguintes medidas decunho material: a. Providências concretas para o combate ao racismo institucional, sobretudo em áreas relacionadas à acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso; d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades; e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto

a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; 2. No que diz respeito aos aspectos institucionais e procedimentais, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes: a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União; b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados; c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado. 3. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional deverá ser ultimada no prazo de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente decurso, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário; e do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator, com os seguintes acréscimos: 1. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial); 2. Poder Executivo, por intermédio da SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; 3. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura - deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; 4. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; 5. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva; e 6. Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial), o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 26.11.2025.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após os votos dos Ministros Cristiano Zanin, André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli, que julgavam parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, com determinações e providências, e não declarando o estado de coisas inconstitucional, nos termos de seus votos; e do voto da Ministra Cármen Lúcia, que acompanhava o Ministro Luiz Fux (Relator), o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 27.11.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

18/12/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF**ADV.(A/S)****:THIAGO GOMES VIANA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo 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 defendem o cabimento da arguição e apontam violações generalizadas a direitos e garantias fundamentais da população negra no Brasil.

Argumentam 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”*.

Dissertam sobre os impactos desproporcionais da desigualdade racial, em especial no que diz respeito ao acesso à saúde pública e à segurança alimentar, bem assim no tocante à política de segurança pública e justiça criminal.

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

ADPF 973 / DF

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

ADPF 973 / DF

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

ADPF 973 / DF

termos do § 3º do art. 20 da LOAS, devido a renda per capita igual ou inferior a ¼ 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, pugnam pelo reconhecimento de *“um estado de 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”*.

Pleiteiam ainda *“Seja conhecida e julgada integralmente procedente esta ADPE, 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”*.

ADPF 973 / DF

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

As informações sobrevieram nos eDOCs 40 e 41.

A Advocacia-Geral da União defende 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. Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas. Mérito. Insustentabilidade 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 opina pelo não conhecimento da arguição, em parecer ementado nos seguintes termos:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO

ADPF 973 / DF

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.” (eDOC 52).

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

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, pelo 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 pelo 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,*

ADPF 973 / DF

consectariamente, 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. Cármen 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.

O 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).

ADPF 973 / DF

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 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 ao 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

ADPF 973 / DF

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 a 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 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 privilegiam 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

ADPF 973 / DF

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,**

ADPF 973 / DF

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 inconstitucional, 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 inconstitucionais; 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.

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 iniciativas então tomadas pelo Estado (Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 3.4.2025).

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).

Analisando-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

ADPF 973 / DF

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 públicas. 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 inconstitucional do Legislativo e do Executivo na concretização de direitos fundamentais, além da influência do poder econômico, a sobrerrepresentação 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

ADPF 973 / DF

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 procedimentalistas 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 majorias (ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**. Cambridge: Haverdar University Press, 1980, p. 103).

Isso porque se compreende 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,

ADPF 973 / DF

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 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 — nas quais 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 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 agredem 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

ADPF 973 / DF

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 Keneth Winston (FULLER, Lon L.; WINSTON, Keneth 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, Keneth 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, 5.10.2015).

ADPF 973 / DF

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 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

ADPF 973 / DF

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 deve 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 inconstitucional prolongada e

ADPF 973 / DF

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 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 inconstitucional 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 esquivar 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).

ADPF 973 / DF

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 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. Cezar 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

ADPF 973 / DF

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 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. 17.9.2003), 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. 17.9.2003, 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 inconstitucional 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, *“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:

“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

ADPF 973 / DF

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. 13.6.2019, p. 115; grifos nossos).

Os casos acima referidos, 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,

ADPF 973 / DF

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, exemplificam 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

ADPF 973 / DF

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 aponta 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

ADPF 973 / DF

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 inconstitucional.

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

Como acima exposto, são doze pedidos formulados em sede cautelar

ADPF 973 / DF

na presente ação e que se pretende 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 inconstitucional. Novamente como já expressado, este Tribunal fixou os seguintes requisitos para a declaração do estado de coisas inconstitucional: 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 inconstitucionais; 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 mencionar 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 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*

ADPF 973 / DF

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 vênica 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.

ADPF 973 / DF

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 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. 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

ADPF 973 / DF

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, tem 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

ADPF 973 / DF

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 procedimentalização 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. 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 8.5.2025), 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**

ADPF 973 / DF

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 mecanismos processuais já está consolidado no âmbito do 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

ADPF 973 / DF

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 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 inconstitucionalidade 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.

18/12/2025

PLENÁRIO

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

ADPF 973 / DF

ADV.(A/S)	:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:SHEILA SANTANA DE CARVALHO
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

ADPF 973 / DF

	ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP)
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 ANTIPROIBICIONISTAS - 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

ADPF 973 / DF**ADV.(A/S)****:THIAGO GOMES VIANA****VOTO:**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: 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

ADPF 973 / DF

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 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 convivência e omissão. Neste caso o silêncio é a voz mais alta.

ADPF 973 / DF

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 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

ADPF 973 / DF

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 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 caminho, 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.

ADPF 973 / DF

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 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

ADPF 973 / DF

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 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

ADPF 973 / DF

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 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 acrítricos 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

ADPF 973 / DF

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, 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. Confirmam-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

ADPF 973 / DF

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 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

ADPF 973 / DF

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 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) instituem garantias de não repetição, por meio

ADPF 973 / DF

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 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

ADPF 973 / DF

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 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 inconstitucional, 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.

ADPF 973 / DF

Minha conclusão, portanto, é no sentido de acompanhar o substancial 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 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

ADPF 973 / DF

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 enfrentamento ao racismo institucional.

Nesse sentido, a sugestão de aglutinação ao voto do Eminente a 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.

18/12/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973 DISTRITO
FEDERAL**

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, nossa Decana Ministra Cármen Lúcia.

Senhor Presidente, no pedido inicial, requereu-se que fosse reconhecido por esta Corte o estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural.

Todos os Colegas julgaram parcialmente procedente, reconhecendo que parte das promessas constitucionais foram cumpridas e parte não foram cumpridas, como Vossa Excelência destacou agora.

No meu modo de ver, digamos assim, essa dissonância entre a promessa e a realidade é que caracterizaria o estado de coisas inconstitucional. Entretanto, como na conclusão, todos os Colegas chegaram...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - A conclusão é unânime nesse sentido, Ministro. Pela procedência parcial.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Pois é. Contudo, como não há nenhuma dissonância na conclusão do pedido e não há divergência na parte dispositiva, então, eu não tenho a menor dificuldade, Senhor Presidente, de reajustar o fundamento da conclusão para o reconhecimento do racismo estrutural, tal como consta da proclamação de cada voto que aqui foi proferido.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Nada obstante, Vossa Excelência continua como Relator, com esta rubrica do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, em que Vossa Excelência, Ministro Dino, Ministra Cármen e eu ficamos vencidos, mas há unanimidade no julgamento parcialmente procedente da arguição.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Exato. Porém, eu também reajusto, o que para mim é muito cara essa causa, no tocante ao

ADPF 973 / DF

reconhecimento do racismo estrutural ou institucional como consta do voto. Não faço questão de que isso seja configurado como estado de coisas inconstitucional ou não, porque se, por exemplo, cada um dá uma qualificação jurídica ao fato, isso não significa dizer que é uma divergência. Nós estamos, todos nós, dando parcial procedência, reconhecendo o racismo estrutural ou institucional, tal como eu procurei fazer.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Fux?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - A minha sugestão, se Vossa Excelência me permitir, seria assentar, na linha do que Vossa Excelência está a sugerir, que a Corte, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e de graves violações a preceitos fundamentais com determinação das seguintes providências.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Aí são várias as providências.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - E segue: ficaram parcialmente vencidos. Eu me lanço vencido no reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, a Ministra Cármen e o Ministro Flávio.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu também.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu vou considerar a votação que foi realizada até então, julgando parcialmente procedente e reconhecendo o racismo estrutural e institucional.

Eu me dou por satisfeito nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Portanto, Vossa Excelência está reajustando.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Nesse sentido, eu acompanho a colegialidade. Eu entendi que os votos foram nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro Alexandre?

ADPF 973 / DF

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permite? A proclamação de Vossa Excelência é corretíssima. A maioria reconheceu o racismo estrutural.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Sim.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não o institucional. Racismo estrutural.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Não. É a proclamação que faço.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente, permita-me? Na esteira do que acabou de dizer o Ministro Fux, talvez - reflexão que eu faço do que ele acabou de dizer -, como no fundamental há convergência, ou seja, o debate, na teoria, sobre racismo estrutural e institucional tem décadas, e não seremos nós que vamos arbitrar aqui e agora. Não nos cabe.

De fato, a minha única preocupação, Presidente, é sobre a categoria - essa sim, com mais objetividade, que é o estado de coisas inconstitucional. Nós enfrentamos esse debate aqui na temática ambiental.

Eu temo, Presidente - e, claro, é algo que cabe a Vossa Excelência -, que possa parecer para a maioria - nós sabemos bem, todos que nos assistem sabem - que o Supremo teria dito que o racismo não é inconstitucional, por conta da rejeição do estado de coisas.

Eu tenho - talvez na proclamação - muita simpatia pela tese do Relator: de nós fazermos uma ressalva - nós, os vencidos; nesse momento, eu, Vossa Excelência e a Ministra Cármen, nós três, já que o Relator reajustou -, mas consagrarmos a unanimidade. Eu acho que isso fortalece a posição do Tribunal.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Em que sentido formularíamos?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Por unanimidade, o Tribunal reconheceu a procedência parcial, o racismo estrutural, ressaltando o ponto de vista diverso - nós três.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Nem é ressalva:

ADPF 973 / DF

ficando vencidos, na declaração do estado de coisas inconstitucional, os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin.

Como sempre teve ementa aqui, desde sempre e nos últimos tempos, viria da seguinte forma: votos vencidos. E aí, nessa parte: vencidos nessa parte, porque a maioria não considerou o estado de coisas inconstitucional.

Quer dizer, Ministro, todo mundo declarou a inconstitucionalidade. Tanto é inconstitucional o racismo, que todo mundo julgou parcialmente procedente.

Agora, o estado de coisas inconstitucional como categoria específica processual-constitucional é que nós ficamos vencidos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Bom, eu não me oponho - como quer que queiram - consignar os votos vencidos.

Eu estou reajustando, valendo-me de que, até que seja proclamado o resultado, eu posso fazer isso.

Mas eu entendo, por exemplo, essa preocupação do Ministro Flávio Dino, porque pode parecer que, como houve um pedido de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional baseado no racismo estrutural, a parte vencida agora, no momento, tenha julgado improcedente o pedido.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Não. Eu, como vencido, não me preocupo com essa tese. Lançar-me-ei vencido de qualquer modo.

Vossa Excelência ia sugerir, Ministro Alexandre? Estou aberto a receber a sugestão. Faça a sugestão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Após eu ficar vencido de todo jeito, a minha sugestão está preclusa.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Preclusão consumativa. E aí eu fico solidariamente vencido com Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Na verdade, há um pedido específico sobre isso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu também fico vencida.

ADPF 973 / DF

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Nós três.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Um trio bacana.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu fico honrado com a companhia.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Um trio de vencidos, mas não convencidos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Presidente, eu posso, perfeitamente, no voto, inserir que, nada obstante tenham reconhecido o racismo estrutural, os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Adicionalmente, reconheciam o estado de coisas inconstitucional. Vamos colocar esse "adicionalmente".

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Essa é uma boa fórmula, que não enfraquece o julgamento.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Não parece que o Tribunal julgou improcedente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Perfeito.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

18/12/2025**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973 DISTRITO FEDERAL****RESULTADO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) – Refaço a proclamação, apenas à guisa de submeter à consideração de Vossas Excelências. Nós tomamos nota de todas as providências, porque estou entendendo que, como as providências não se excluem, elas integrarão também o voto e, portanto, a proclamação. Vou ler para que Vossas Excelências possam conferir com os respectivos votos.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973, da relatoria de Sua Excelência o Ministro Luiz Fux, o Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, com determinação das providências que seguem. Ficaram parcialmente vencidos os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin na parte em que reconheciam e declaravam, adicionalmente, a existência de um estado de coisas inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) – Senhor Presidente, peço a gentileza dos Colegas para me remeterem cada uma das providências que sugeriram. O Ministro Dino já até o fez.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) – Eu as tenho aqui sintetizadas e vou ler agora para ver se todos e Vossa Excelência estão de acordo. Caso contrário, suspendemos, se for o caso, a enunciação.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO – Mas Vossa Excelência não vai ler a sugestão do Relator, apenas as adicionais, não é?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) – As providências compreendem as do Relator, as de Vossa Excelência, as dos demais Ministros e essas duas que acabo de fazer. Por isso pedi que os eminentes Colegas checassem os seus votos enquanto faço a leitura, para ver se todos estão contemplados. Caso contrário, se houver alguma

ADPF 973 / DF

dúvida, posso suspender a proclamação quanto às providências.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu acho que, quanto às do Relator, todo mundo votou, não é? Acho que leríamos apenas as adicionais.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas porque os votos não foram... O meu, por exemplo, não foi lido na integridade. Não significa que tenha muito mais diferenças, mas acho que talvez fosse bom que a...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Em relação ao Relator, eu particularmente...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Não, mas é preciso constar da proclamação.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Pois não. Então, cá estamos, para nós melhor terminarmos o julgamento.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Portanto, as providências são: a revisão, a cargo do Poder Executivo, do Planapir, instituído pelo Decreto 6.872/2009, ou, a seu critério, a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional em caráter autônomo, observadas as seguintes diretrizes:

1. A revisão do Planapir ou a elaboração de plano autônomo deverá contemplar, em caráter exemplificativo, as seguintes medidas de cunho material: a) providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b) providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça e cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país, o sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c) revisão dos procedimentos de acesso via cotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco eficazes ou que criem obstáculos desnecessários ao acesso; d) instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de

ADPF 973 / DF

combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com definição de métodos e prioridades; e) criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais, para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f) estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais.

Além disso, como salientado e sugerido pelo Ministro Dino, agora as alíneas aqui são das sugestões de Sua Excelência.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - O item 2 do Ministro Fux, Vossa Excelência vai ler depois?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Porque foi o primeiro já, da revisão do Planapir.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Aí já abrange.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Eu recompus para tentar fazer a proclamação.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu estou vendo que Vossa Excelência está com a terceira edição, revista e melhorada.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ministro, as sugestões, só estou registrando que essas são a partir de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sim, agradeço, Presidente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - g) capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do Continente Africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira, conforme Lei 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial; h) o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação (Secom), deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana, o mesmo deverá ser feito nas TVs institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; i) a Lei Rouanet e as leis estaduais de incentivo à cultura deverão priorizar projetos em que haja presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; j)

ADPF 973 / DF

ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; l) ampliação dos agentes territoriais do Plano Juventude Negra Viva e monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, conforme art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial.

2. No que diz respeito aos aspectos institucionais e procedimentais, a revisão do Planapir ou a elaboração de plano autônomo deverá atender às seguintes diretrizes: a) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude de suas atribuições elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber: Casa Civil, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Advocacia-Geral da União; b) deverá ser assegurada ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do Movimento Quilombola e dos Povos de Terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados; c) sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida ainda a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimada; d) para cada medida a ser adotada no plano, é imprescindível que a União fixe objetivos, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, prazos, recursos existentes e necessários, bem como matriz de risco, e preveja mecanismo 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, frise-se ainda a necessidade de assegurar a compatibilidade com o

ADPF 973 / DF

planejamento e a programação orçamentária.

3. A revisão do Planapir ou, a critério do Governo Federal, a elaboração em caráter autônomo do Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural deverá ser ultimada no prazo de 12 meses...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Aí, eu acho que poderia, não sei. O Ministro Dino talvez tenha mais experiência pela vivência.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu creio que o prazo de 12 meses está bom.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Doze meses?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Tem ano de eleição, mas o primeiro semestre é mais do que suficiente para fazer isso aí, não é?

SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) -Portanto, ultimado no prazo de 12 meses, contados do trânsito em julgado do *decisum*, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização de cumprimento do plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário.

4. Por fim, caberá ao Conselho Nacional de Justiça, dentre outras medidas que julgar necessárias - foram as duas sugestões que também fiz e aqui releio para fins de proclamação -, formular mecanismo 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 adotar mecanismos de monitoramento e reavaliação contínuos nas promoções e remoções de magistrados e 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.

Vossas Excelências e o Senhor Relator estão de acordo? Ministro Zanin.

ADPF 973 / DF

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, nesse item, por simetria, talvez fosse o caso também de fazer determinação ao Conselho Nacional do Ministério Público, não sei, a partir, inclusive, da presidência do Professor Paulo Gonet.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - A Presidência acha de todo pertinente. O Ministro-Relator concorda?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Claro, sem dúvida, com o Judiciário e também o Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - E, obviamente, aqui presente, o Senhor Procurador-Geral da República está a aquiescer.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Está de acordo com a Constituição, que estende todos os deveres da magistratura ao Ministério Público. O importante é apenas dar ciência às autoridades para poder começar fluir esse prazo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Portanto, estamos de acordo com essa proclamação?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu estou.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito bem, então esse é o resultado do julgamento.

Proclamação terminada, julgamento concluído na Arguição do Descumprimento do Preceito Fundamental 973. Acórdão para a relatoria com o Relator, Ministro Luiz Fux.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

ADV.(A/S) : AFONSO HENRIQUES MAIMONI (26821/DF, 2772/A/MT, 67793/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)

ADV.(A/S) : MARIA SYLVIA APARECIDA DE OLIVEIRA (132315/SP)

ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)

ADV.(A/S) : LIA MARIA MANSO SIQUEIRA (130622/MG)

ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)

ADV.(A/S) : MAIRA SANTANA VIDA (33243/BA)

ADV.(A/S) : THAYNA JESUINA FRANCA YAREDY

ADV.(A/S) : ALLYNE ANDRADE E SILVA (69283/PR, 340923/SP)

ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)

ADV.(A/S) : FILIPE LOPES DA SILVA (185640/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)

ADV.(A/S) : FELIPE SANTOS CORRÊA (53078/DF)

ADV.(A/S) : CAIO VINICIUS ARAUJO DE SOUZA (59109/DF)

ADV.(A/S) : JOAO VICTOR DE ARAUJO TOCANTINS (67219/DF)

ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)

ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

ADV.(A/S) : OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : SHEILA SANTANA DE CARVALHO (343588/SP)

ADV.(A/S) : AGATHA REGINA ABREU DE MIRANDA (415552/SP)
ADV.(A/S) : VERA LUCIA DA MOTTA (59837/SP)
ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR (68637/DF)
ADV.(A/S) : CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO (384361/SP)
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S) : WALBER DE MOURA AGRA (76531/DF, 00757/PE, 83264/PR)
ADV.(A/S) : ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (37719/PE)
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 (054288/RJ)
ADV.(A/S) : VANESSA CRISTINA GARCIA DE OLIVEIRA (215497/RJ)
AM. CURIAE. : CONAQ ; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
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 (78707/DF, 186442/RJ, 506475/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)
ADV.(A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
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 (62848/DF)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ; CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (77370/DF, 075208/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA (ABJD)
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL
ADV.(A/S) : SILVIA VIRGINIA SILVA DE SOUZA (80529/DF, 372470/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REFERENCIA NEGRA PEREGUM
ADV.(A/S) : VIVIANE BALBUGLIO (396553/SP)
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 (175288/RJ) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CRIOLA

ADV.(A/S) : AMANDA LAYSI PIMENTEL DOS SANTOS (458545/SP) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : REDE NACIONAL DE FEMINISTAS ANTIPROIBICIONISTAS -
RENFA
ADV.(A/S) : PRISCILLA DOS SANTOS ROCHA (50113/PE)
ADV.(A/S) : STELLA FRANCISCA DO NASCIMENTO (47558/PE)
AM. CURIAE. : GABINETE ASSESSORIA JURIDICA AS ORGANIZACOES
POPULARES
ADV.(A/S) : MARIA CLARA D AVILA ALMEIDA (54404/DF)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS - ABPN
ADV.(A/S) : ISABELLA DE SOUZA TEIXEIRA (509598/SP)
ADV.(A/S) : AMARILIS REGINA COSTA DA SILVA (357070/SP)
ADV.(A/S) : AMANDA SCALISSE SILVA (408537/SP)
ADV.(A/S) : AMANDA VITORINA DOS SANTOS (463158/SP)
ADV.(A/S) : BRUNA EDUARDA FRANCISCO ROCHA (490996/SP)
ADV.(A/S) : ELAINE GOMES DOS SANTOS (223973/RJ)
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES VIANA (78160/DF, 10642/MA)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização de sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, a Dra. Ágatha Regina Abreu de Miranda; pelos requerentes Partido Socialismo e Liberdade - P-SOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - Pcdob, Rede Sustentabilidade - REDE e Partido Democrático Trabalhista - PDT, a Dra. Maria Clara D'Ávila Almeida; pelo requerente Partido Verde - PV, o Dr. Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior; pela Advocacia-Geral da União, as Dras. Claudia Aparecida de Souza Trindade e Alessandra Lopes da Silva Pereira, Advogadas da União; pelo *amicus curiae* Clínica UERJ Direitos - Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Instituto de Referência Negra Peregrum, a Dra. Viviane Balbuglio; pelo *amicus curiae* Criola, as Dras. Amanda Laysi Pimentel dos Santos e Thula Rafaela de Oliveira Pires; pelo *amicus curiae* Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA, a Dra. Priscilla dos Santos Rocha; pelo *amicus curiae* CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a Dra. Vercilene Francisco Dias; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), a Dra. Priscila Pamela Cesario dos Santos; pelo *amicus curiae* EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, o Dr. Augusto Henrique Pereira de Sousa Werneck Martins; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.11.2023.

Decisão: Após a realização das sustentações orais, o

julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Clínica de Direitos Humanos e Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo da América Latina - PEABIRU - ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), a Dra. Fernanda Lima da Silva; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD, o Dr. Cleucio Santos Nunes; pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, a Dra. Sílvia Virgínia Silva de Souza; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, a Dra. Charlene da Silva Borges, Defensora Pública Federal; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz Costa; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.11.2023.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar o 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, observadas as seguintes diretrizes: 1. A revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá contemplar em caráter exemplificativo, as seguintes medidas decunho material: a. Providências concretas para o combate ao racismo institucional, sobretudo em áreas relacionadas à acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso; d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades; e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto

a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; 2. No que diz respeito aos aspectos institucionais e procedimentais, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes: a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União; b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados; c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado. 3. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo Institucional deverá ser ultimada no prazo de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente decisor, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário; e do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator, com os seguintes acréscimos: 1. Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei nº 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial); 2. Poder Executivo, por intermédio da SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; 3. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura - deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; 4. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; 5. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva; e 6. Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7º do Estatuto da Igualdade Racial), o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 26.11.2025.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após os votos dos Ministros Cristiano Zanin, André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli, que julgavam parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, com determinações e providências, e não declarando o estado de coisas inconstitucional, nos termos de seus votos; e do voto da Ministra Cármen Lúcia, que acompanhava o Ministro Luiz Fux (Relator), o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 27.11.2025.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, com determinação das providências que seguem. Ficaram parcialmente vencidos os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin (Presidente) na parte em que reconheciam e declaravam, adicionalmente, a existência de um estado de coisas inconstitucional. As providências são: A revisão, a cargo do Poder Executivo federal, do PLANAPIR (Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial), instituído pelo Decreto nº 6.872/2009, ou, a seu critério, a elaboração de um novo Plano Nacional de Combate ao Racismo Estrutural, em caráter autônomo, observadas as seguintes diretrizes: 1. A revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá contemplar, em caráter exemplificativo, as seguintes medidas decunho material: a. Providências concretas para o combate ao racismo estrutural, sobretudo em áreas relacionadas ao acesso à saúde, segurança alimentar, segurança pública e proteção da vida; b. Providências reparatórias em virtude de graves violações de direitos humanos em função da raça/cor, tais como a construção da memória, valorização do papel das populações discriminadas na formação étnico-cultural do país no sistema educativo formal, atendimento humanizado, entre outros; c. Revisão dos procedimentos de acesso via quotas às oportunidades de educação e emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso; d. Instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação de cada elemento da política nacional de combate ao racismo que vier a ser formulada a partir da revisão ora proposta, com a definição de metas e prioridades; e. Criação de protocolos de atuação e atendimento de pessoas negras pelos órgãos do Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e autoridades policiais para melhor acolhimento institucional e enfrentamento de disparidades raciais; f. Estabelecimento de mecanismos de difusão do seu conteúdo junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; g.

Capacitação de professores, inclusive em cooperação com universidades do continente africano, para ensino de história e cultura afro-brasileira (Lei n° 10.639/2003 e Estatuto da Igualdade Racial); h. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Comunicação - SECOM, deverá fazer campanha na mídia comercial contra o racismo e o preconceito contra religiões de matriz africana. O mesmo deverá ser feito nas TVs Institucionais e mídias sociais dos Três Poderes; i. Lei Rouanet e Leis Estaduais de Incentivo à Cultura - deverão priorizar projetos em que haja a presença relevante de negros e negras nos projetos incentivados; j. Ampliação do Programa Nacional de Agentes Territoriais de Promoção da Igualdade Racial; l. Ampliação dos Agentes Territoriais do Plano Juventude Negra Viva e Monitoramento semestral da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (art. 7° do Estatuto da Igualdade Racial); 2. No que diz respeito aos aspectos institucionais e procedimentais, a revisão do PLANAPIR ou a elaboração de Plano autônomo deverá atender as seguintes diretrizes: a. A revisão do PLANAPIR (ou elaboração de Plano autônomo) deverá ser conduzida pelo Ministério da Igualdade Racial, em virtude das suas atribuições, elencadas na Lei 14.600/2023, e deverá contar com a participação ativa dos órgãos do Poder Executivo Federal com atribuições pertinentes, a saber, a Casa Civil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Advocacia-Geral da União; b. Deverá ser assegurada a ampla participação da sociedade civil, colhendo-se as contribuições das organizações representativas sobre a temática, considerando a representatividade por região do país, bem como a efetiva participação de organizações representativas das crianças e mulheres negras, do movimento quilombola e dos povos de terreiro, prestigiando a participação dos grupos mais vulnerabilizados; c. Sem prejuízo de outras medidas assecuratórias da participação social, o Governo Federal deverá, previamente à revisão do plano, estruturar consultas e audiências públicas voltadas à oitiva da sociedade civil, garantida, ainda, a ampla manifestação social durante todo o processo de revisão até que seja ultimado; d. Para cada medida a ser adotada no Plano é 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. Frisa-se, ainda, a necessidade de se assegurar compatibilidade com o planejamento e a programação orçamentária; 3. A revisão do PLANAPIR ou, a critério do Governo Federal, a elaboração, em caráter autônomo, do Plano Nacional de Combate ao Racismo

Estrutural deverá ser ultimada no prazo de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado do presente *decisum*, submetendo-o à homologação deste Supremo Tribunal Federal e delegada a fiscalização do cumprimento do Plano ao Conselho Nacional de Justiça, por intermédio do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário; 4. Por fim, caberá ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, 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. Tudo nos termos do voto do Ministro Luiz Fux (Relator). Plenário, 18.12.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário