



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 973

Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT e outros

Requerida: União

Relatora: Ministra ROSA WEBER

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.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pela Ministra Relatora em 27 de maio de 2022, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, 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 o objetivo “*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*” (fl. 03 da petição inicial).

Inicialmente, os autores elaboram uma breve contextualização do tema, sob a afirmativa central de que no Brasil e em outros países da América Latina residiria uma política estatal historicamente vocacionada ao controle e ao extermínio da população negra, com a manutenção e a expansão do “*poder das elites, da classe branca dominante (...) em busca do embranquecimento da população brasileira*” (fl. 08 da petição inicial).

A partir dessa concepção, os arguentes trazem a conceituação de racismo como um sistema ou ideologia sobre a qual se apoia determinado segmento populacional considerado como “*racionalmente superior, a fim de conduzir e subjugar um outro tido como inferior*”. E sob essa perspectiva de controle social das massas, afirmam que, não obstante ter havido a abolição da escravatura, a hierarquização escravista ainda seria mantida através do

estabelecimento de relações de exploração do trabalho negro e da manutenção das assimetrias raciais historicamente implementadas (fl. 10 da petição inicial).

Quanto aos atos do poder público apontados como objeto de controle, os autos afirmam que seriam “*as ações e inações em ambas esferas no que diz respeito à qualidade de vida da população negra brasileira*” (fl. 26 da petição inicial).

Na sequência, defendem a legitimidade dos partidos políticos para o ajuizamento de ações de controle concentrado e afirmam o cabimento da presente arguição em face da alegada ofensa aos preceitos fundamentais que asseguram a os direitos à igualdade, à vida, à saúde, à segurança e à alimentação, contemplados nos artigos 5º, *caput*; e 6º, ambos da Carta da República¹.

Como exemplo da suposta violação do direito à vida, os autores citam a “*Chacina do Jacarezinho*”, ocorrida em maio de 2021, na qual restaria evidenciado o uso exacerbado e desproporcional da força policial dentro das comunidades pobres do País. Nesse contexto, destacam números quantitativos e proporcionais com o propósito de evidenciar 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*” (fl. 27 da petição inicial).

¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.”

No que tange ao direito à saúde, os arguentes trazem dados fornecidos pela FioCruz e pela Unicef que demonstrariam a vulnerabilidade de mulheres e de crianças negras em face de doenças e de condutas clínicas relacionadas à violência obstétrica.

A inicial também contempla algumas considerações acerca do Sistema Único de Saúde – SUS, cuja origem teria decorrido da *“luta de movimentos sociais, inclusive os movimentos negros, para garantir a democracia”*. Os autores pontuam que o SUS teria sido concebido com o propósito de superar as desigualdades de acesso à saúde, através das diretrizes da descentralização, regionalização, organização e participação da comunidade, e afirmam que 67% da população usuária do SUS seria negra (fl. 38 da petição inicial).

No tocante ao direito à alimentação, os autores trazem dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE e afirmam que, atualmente, *“41% da população que reside em domicílios com insegurança alimentar, 28,4% são de famílias com pessoas de referência preta ou parda. 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. Em levantamento realizado pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil se constatou que, no final de 2020, 19 milhões de pessoas passaram fome no país”* (fl. 44 da petição inicial).

Pontuam, ademais, que a igualdade estabelecida pela Constituição Federal não corresponderia à realidade concreta, constituindo-se um mero conceito que *“não se perfaz na dinâmica da sociedade brasileira”* (fl. 35 da petição inicial).

Os autores também destacam impactos desproporcionais da desigualdade racial na política de segurança pública e justiça criminal, conferindo ênfase à violência policial em desfavor de jovens negros e aos massacres e chacinas ocorridos no País, em operações policiais.

Outrossim, os arguentes afirmam que o número de pessoas negras no sistema carcerário teria aumento em 14%, enquanto o número de brancos encarcerados teria diminuído em 19%. De acordo com a inicial, *“de cada três pessoas privadas de liberdade no sistema, duas são negras, de acordo com o 14º*

Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Dos 657,8 mil presos em que há a informação da cor/raça disponível, 438,7 mil são negros (ou 66,7%), em dados referentes a 2019” (fl. 48 da petição inicial).

Diante desse conjunto de dados e afirmativas, os autores concluem pela existência de um “*estado de coisas inconstitucional*”, fundado no racismo estrutural e institucionalizado, e defendem que essa Suprema Corte deveria impor aos Poderes Públicos a formulação e a promoção de medidas efetivas para que as mencionadas ofensas a direitos e garantias fundamentais sejam mitigadas.

Com esteio nessas considerações, os arguentes elaboram, em sede cautelar, os seguintes pleitos (fl. 57/60 da petição inicial):

1. Seja determinado à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro, elabore e implemente um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, em um prazo de um ano, devendo observar, no mínimo:
 - a) A obrigatoriedade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios reconhecerem e adotarem medidas para o enfrentamento ao racismo institucional nas instituições públicas e privadas;
 - b) A determinação para que os planos nacional, estaduais e municipais de Segurança Pública e Defesa Social contenham obrigatoriamente políticas e ações voltadas para a redução da letalidade e violência policial e das guardas municipais, o enfrentamento ao racismo institucional nos órgãos de segurança pública e diretrizes para a implementação de protocolos relativos à abordagem policial e ao uso da força alinhados aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e nos tratados internacionais de direitos humanos, segurança e paz dos quais o Brasil é signatário;
 - c) A condicionalidade para a adesão ou permanência de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), a adoção, no âmbito das respectivas esferas de competência, de protocolos e políticas de combate ao racismo institucional;
 - d) A determinação de políticas voltadas para a garantia do pleno exercício dos direitos políticos da população negra, considerando medidas que visem mitigar a violência política à candidatas e mandatários negros, criando mecanismos efetivos de monitoramento e investigação de casos de violência política, notadamente a de gênero (por motivo de sexo, identidade de gênero e orientação sexual), para resultar na devida responsabilização;
 - e) O estabelecimento de que os cursos de formação para integrantes dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal incluirá obrigatoriamente conteúdos sobre relações raciais, o enfrentamento ao racismo institucional e os direitos e garantias

fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, especialmente aqueles relacionados ao combate à tortura e inerentes ao exercício de uma segurança cidadã;

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

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

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

i) A determinação de disponibilização para a sociedade civil, nas plataformas de transparência dos governos, no âmbito das competências de cada ente federado, de informações e relatórios técnicos acerca do estado da arte das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa em tramitação nas Ouvidorias dos estados e municípios, nos Ministérios Públicos estaduais e federais, nas corregedorias das forças armadas e nas corregedorias das polícias civil, militar e guardas municipais (ou Secretaria correspondente);

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

No mérito, pedem que seja reconhecido por essa Suprema 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*”, confirmando-se, em caráter definitivo, todas as providências postuladas em sede de medida cautelar, 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*” (fls. 61/62 da petição inicial).

O processo foi despachado pela Ministra Relatora ROSA WEBER, que requisitou informações ao Presidente da República, a serem prestadas no prazo de 10 (dez) dias, bem como solicitou a subsequente oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo de 5 (cinco) dias.

Em atendimento ao referido despacho, a Presidência da República apontou, em caráter preliminar, a inépcia da petição inicial por ausência de indicação precisa de ato do poder público questionado. Aduziu, outrossim, a inobservância do princípio da subsidiariedade, tendo em vista a existência de “*outros instrumentos aptos a impedir, mitigar e reparar danos a direitos consubstanciadores de preceitos fundamentais*” (fl. 06 do documento eletrônico nº 40).

Quanto ao mérito, afastou a alegada existência de lacuna ou omissão do poder público no tocante às políticas de promoção da igualdade racial. Mencionou a edição da Lei nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e garante 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*” (fl. 07 do documento eletrônico nº 40).

Aduziu que o referido estatuto contempla a elaboração de políticas públicas voltadas à garantia de direitos fundamentais à população negra, de forma a assegurar o direito à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, assim como os direitos ao trabalho, à liberdade de consciência e de crença, ao acesso à terra e à moradia adequada.

O requerido destacou, outrossim, que o referido estatuto institui o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), aprovado pelo Decreto nº 8.136/2013, com o intuito de organizar e articular a implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País.

Pontuou a realização de parceria entre o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, além da celebração de alguns Acordos de Cooperação Técnica entre órgãos do Poder Executivo federal com a finalidade de promover a igualdade racial e o combate ao racismo.

As informações prestadas pelo requerido também esclarecem algumas iniciativas da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em prol da população negra e de povos e comunidades tradicionais, de modo a evidenciar a efetividade das ações governamentais voltadas ao equilíbrio dos direitos fundamentais relacionados à população negra.

Ao tratar da alegação de “*estado de coisas inconstitucional*”, aduziu que a formulação, a implementação e a gestão de políticas públicas são competências tipicamente atribuídas ao Poder Executivo, e destacou que “*a interferência judicial nessa seara deve ser aplicada com a máxima ponderação possível, sob pena de inobservância da separação dos poderes*” (fl. 13 do documento eletrônico nº 40).

A propósito, invocou precedente dessa Suprema Corte no sentido de “*que não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a*

engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão (...) seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto” (fl. 13 do documento eletrônico nº 40).

Por derradeiro, asseverou que a caracterização do “*estado de coisas inconstitucional*” está associada à figura do “*litígio estrutural*”, ou seja, ao resultado de situações concretas de paralisia parlamentar ou administrativa sobre determinada matéria. E concluiu que, na espécie, o Governo federal tem externado diversas medidas na superação dos problemas socioeconômicos, através da implementação de iniciativas que abarcam a população negra, de modo a afastar a procedência da argumentação formulada pelos requerentes.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.1 – Da ausência de indicação precisa de ato do Poder Público

Inicialmente, cumpre observar que os arguentes não se desincumbiram, adequadamente, do ônus de indicar os atos do Poder Público que, a seu ver, violariam os preceitos fundamentais mencionados na petição inicial, deixando de observar o disposto nos artigos 1º, *caput*; e 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 1º. A argüição 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.

(...)

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

(...)

II - a indicação do ato questionado;

Na espécie, embora tenham aludido, genericamente, à prática 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, os autores não identificaram, de maneira formalmente apropriada, qual o objeto de impugnação, quando era perfeitamente possível fazê-lo para o benefício da instrução do processo.

Os arguentes aludem, ao longo da fundamentação, apenas a circunstâncias genéricas relacionadas à *“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”* (fl. 03 da petição inicial).

Apontam, outrossim, ampla indignação com as situações de violência relatadas na mídia nacional, bem como com os números estatísticos e taxas apresentados por órgãos de pesquisa, de modo a ensejar uma pretensão genérica decorrente da alegada ausência de democracia racial e com as políticas governamentais em curso. É o que se colhe dos seguintes excertos da petição inicial:

(...) há autorização implícita para uso exacerbado e desproporcional da força policial dentro dessas comunidades, invadindo moradias, agredindo e matando (fl. 27 da petição inicial);

(...) o Estado não poderá ser um agente violador do direito à saúde; seja na dimensão da proteção, que exige do Estado a garantia dos direitos frente a ameaças de particulares, ou ainda na dimensão das obrigações de realização, que impõe ao Estado deveres de construção de políticas capazes de concretizar os direitos normatizados (fl. 38 da petição inicial);

As práticas violadoras dos direitos fundamentais produzidas pelo Estado brasileiro em detrimento da população negra são reiteradas, seja por ação ou inação, compreendem postura deliberada, ou ao menos, projetada para que a fruição dos direitos fundamentais se dê de maneira diferente e desigual entre pessoas brancas e não brancas neste país (fls. 49/50 da petição inicial);

Os dados aqui apresentados demonstram uma reiterada violação de direitos por parte do Estado brasileiro, seja por ação ou omissão, para com a população negra do país. São falhas básicas nas estruturas da garantia de direitos no Brasil por conta da desigualdade racial que efetivam um impacto desproporcional no processo de tutela dos direitos garantido pela Constituição Federal (fl. 53 da petição inicial);

Sistematicamente o Estado brasileiro esvazia as políticas públicas e decisões judiciais que garantem a vida da população negra, ignorando que para garantir a igualdade em nosso país é preciso verificar os processos de desigualdade (fl. 55 da petição inicial).

Do exame dos excertos acima indicados, que bem retratam o contexto argumentativo genérico em que se funda a integralidade da petição inicial, é possível extrair, claramente, a ausência de indicação pormenorizada das práticas ou omissões eventualmente perpetradas pelo ente central e que, segundo afirmam os arguentes, estariam a provocar lesões aos suscitados preceitos consagrados pelo texto constitucional.

Nota-se que, ao tratar dos pressupostos de admissibilidade da presente arguição, os autores assim definem o ato do poder público objeto de questionamento:

(...) 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 (fl. 03 da petição inicial).

O referido modo de agir dificulta sobejamente o pleno exercício do direito de defesa da arguida, inviabilizando o conhecimento acerca do contexto fático que, verdadeiramente, pauta os pedidos subscritos na arguição.

Assim, não pode a inicial ser conhecida a partir de informações genéricas, cujas imprecisões dificultam a compreensão da extensão da controvérsia ora submetida à apreciação da jurisdição constitucional, assim como a construção da correspondente defesa.

Em consonância com a jurisprudência dessa Corte Suprema, o vício processual ora destacado obsta o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por inépcia da petição inicial. Veja-se:

(...) Feita essa necessária anotação, passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente argüição. Fazendo-o, deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: **a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer "que os atos oficiais (...) que estão sendo impugnados nesta argüição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria nº 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)"** (fls. 213). Mais: afirmou que o objeto da presente argüição seria todos os atos **"diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio"** (fls. 214).

4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta argüição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99). Como bem pontuou o Ministério Público Federal (fls. 273):

"(...) a mera afirmação genérica de hipóteses de atos do Ministério do Trabalho e Emprego, sem os determinar de forma precisa, não é o bastante para a verificação do que poderá ou não ser impugnado e nem seria cabível admitir-se o contrário, diante da possibilidade de infringir-se o princípio da segurança jurídica, norteador de todo o sistema constitucional moderno."

5. Sem destoar desse ponto de vista, assim se manifestou o AdvogadoGeral da União (fls. 260):

"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o apenas de forma genérica, inviabiliza não apenas a sua identificação para a defesa, mas também a própria aplicação dos efeitos do art. 10 da Lei nº 9.882, de 1999, (fixação de condições e o modo de interpretação), na medida em que esse Supremo Tribunal Federal sequer conhece o conteúdo dos atos tidos como impugnados. (...)"

Presente esta ampla moldura, nego seguimento à argüição (§ 1º do art. 21 do RI/STF).

(ADPF nº 55, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/08/2007, Publicação 30/08/2007; grifou-se).

Pronunciamento em sentido semelhante foi manifestado pelo Ministro CELSO DE MELLO em decisão que negou seguimento à ADPF nº 624, e que recebeu a seguinte ementa:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS ESTATAIS OBJETO DO PROCESSO

DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. **PEDIDO FORMULADO DE MODO ABRANGENTE E IMPRECISO QUANTO A SEUS LIMITES. CIRCUNSTÂNCIA ESSA QUE, POR IMPEDIR A ADEQUADA COMPREENSÃO EM TORNO DO CONTEÚDO DO PROVIMENTO JUDICIAL POSTULADO, INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO (Lei nº 9.882/99, art. 3º, inciso II, c/c o art. 4º, “caput”). ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA.** (ADPF nº 624, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Publicação no DJe em 30/09/2020).

Sendo assim, diante da ausência de indicação adequada do respectivo objeto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida.

II.II – Da ausência de questão constitucional

Nota-se, ainda, que a temática versada na presente arguição não é representativa de ofensa direta ao texto constitucional, circunstância que também obstaculiza o conhecimento da presente arguição.

De fato, embora a matéria tratada neste feito esteja inserida no amplo espectro do direito à vida, à saúde, à segurança e à alimentação, contemplados nos artigos 5º, *caput*; e 6º, ambos da Carta da República, almejam os autores obter o reconhecimento judicial de ações e inações governamentais específicas, no âmbito do Poder Executivo e Legislativo, relacionadas à proteção da população negra brasileira.

Nesse sentido, almejam obter um reconhecimento judicial específico e vinculado à alegada negligência estatal em não se efetivar políticas públicas para o enfrentamento do racismo e da violência direcionada à população negra brasileira.

Em uma análise detalhada dos pedidos constantes da inicial, extrai-se que a irrisignação dos autores assenta-se na suposta inércia da União em adotar medidas administrativas relacionadas ao enfrentamento do racismo, tais como: *i*) elaboração de planos nacional que obrigue Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarem medidas para a redução do racismo e da violência policial; *ii*)

elaboração de políticas voltadas para a garantia do pleno exercício dos direitos políticos da população negra; *iii*) estabelecimento de cursos de formação para integrantes dos órgãos de segurança pública e servidores públicos com conteúdos sobre relações raciais e o enfrentamento ao racismo institucional; *iv*) proteção dos espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana, bem como de suas liturgias; *v*) disponibilização para a sociedade civil, em plataformas de transparência dos governos, informações e relatórios acerca das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa; *vi*) ampliação de programas e políticas públicas de oferta obrigatória de refeições gratuitas para pessoas em situação de rua e miserabilidade, população negra, povos e comunidades tradicionais; *vii*) implementação de regime de urgência na tramitação de projetos de lei que debatem a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas sobre o direito à alimentação, implemento da renda básica universal e programas de transferência de renda.

Os pedidos expostos não se credenciam ao conhecimento, porque agenciam providências administrativas que não encontram amparo direto no texto constitucional, mas em normas infraconstitucionais que tratam especificamente da matéria.

Com efeito, a Lei Maior apenas estatui diretrizes abrangentes sobre o direito à vida, à saúde, à segurança e à alimentação, de modo que a análise das supostas omissões ou condutas governamentais na condução específica de políticas públicas para o enfrentamento do racismo, para a redução da letalidade da população negra ou para o enfrentamento da alegada violência policial em relação a esse segmento específico da população brasileira dependeria, necessariamente, de aprofundado exame de dados, bem como de critérios legais e regulamentares.

A matéria debatida na presente arguição encontra-se ancorada na Lei nº 12.288/2010, a qual institui o Estatuto da Igualdade Racial e promove a igualdade de oportunidades e a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos, combatendo a discriminação e demais formas de intolerância étnica.

O referido estatuto prevê, ainda, a instituição de políticas públicas voltadas à garantia de direitos fundamentais à população negra, destacando-se, especificamente, a tutela dos direitos à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, o direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos, o direito do acesso à terra e à moradia adequada e o direito ao trabalho.

Mencionado estatuto contempla, outrossim, a instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), com o intuito de organizar e articular a implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal. O regulamento desse sistema nacional foi aprovado pelo Decreto nº 8.136/2013, com o propósito de consolidar a promoção da igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo.

Ademais, as condutas e omissões imputadas ao governo federal também são alvo de diversos Acordos de Cooperação Técnica entre órgãos do governo federal, os quais buscam implementar ações conjuntas de enfrentamento ao racismo e de combate à discriminação étnico-racial. Tais acordos buscam efetivar a segurança pública na promoção da igualdade racial, proteger a população vulnerável, formar servidores engajados com as políticas governamentais de combate às desigualdades étnicas, efetivar o controle externo da atividade policial, dentre outras medidas.

No âmbito específico da educação, a matéria também vem sendo tratada através da implementação de ações de conscientização da igualdade racial no ensino brasileiro, merecendo destaque a Lei nº 10.639/2003, que alterou a Lei nº 9.394/1996, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade de temática relativa a história e cultura afro-brasileiras. Nessa mesma vertente, destaca-se a Lei nº 12.711/2012, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.409/2016, a qual que dispõe sobre cotas raciais para ingresso nas universidades públicas brasileiras.

Através do Decreto nº 10.774, de 23 de agosto de 2021, foi determinada a realização da V Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR, cujo tema é o “*Enfrentamento ao racismo e às outras formas correlatas de discriminação étnico-raciais e de intolerância religiosa: política de Estado e responsabilidade de todos nós*”, com etapas de conferências nos âmbitos estadual, municipal, intermunicipal e distrital, com a participação direta da sociedade civil na formação de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial no País, à efetivação da igualdade de oportunidades, à defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e ao combate à discriminação e demais formas de intolerância étnica.

No tocante à segurança alimentar, cumpre destacar a recente Lei federal nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, bem como o Decreto nº 10.880, de 02 de dezembro de 2021, que regulamenta esse último programa e destina as suas medidas aos indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Observa-se, assim, que a matéria aventada pelos arguentes está correlacionada a medidas de gestão de caráter multidisciplinar, as quais encontram-se pormenorizadas em atos normativos próprios que veiculam o tratamento de questões específicas relacionadas à segurança, educação, saúde, alimentação, formação técnica de servidores, nas diversas frentes de atuação governamental.

Em verdade, a inicial traduz uma insatisfação global com o quadro fático articulado pelos autores acerca das assimetrias raciais historicamente implementadas no Brasil e com as omissões e condutas erráticas atribuídas à gestão do governo federal acerca do tema. Ou seja, os autores demonstram uma irresignação com a forma pela qual o Poder Executivo vem executando as políticas públicas relacionadas de combate ao racismo, em seus diversos planos.

A controvérsia suscitada, portanto, deve ser solucionada mediante

interpretação acerca da legislação infraconstitucional e do vasto conjunto de medidas concretas tomadas pelo governo federal para o enfrentamento da discriminação racial.

Assim sendo, conclui-se que o objeto do presente feito não é compatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a qual não se destina à aferição de eventual contrariedade meramente indireta à Carta Republicana. Nessa linha, confirmam-se os seguintes precedentes:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGÜENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (...) III - **Inexistência de controvérsia constitucional relevante. IV - **A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição,** tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado. V - O ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado. VI - Agravo regimental improvido. (ADPF nº 93 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/05/2009, Publicação em 07/08/2009; grifou-se);**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. PROFESSORES. POSSIBILIDADE DE GOZO CUMULATIVO DE REMUNERAÇÃO POR FÉRIAS ESCOLARES E AVISO PRÉVIO. SÚMULA Nº 10 DO TST. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO REFLEXA OU OBLÍQUA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE LEGISLAÇÃO. ART. 322, § 3º, DA CLT. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. O Requerente pretende evitar e reparar alegada lesão a preceitos fundamentais causada por interpretação firmada pelo Tribunal Superior do Trabalho que impõe aos estabelecimentos de ensino a obrigação de efetuar pagamento de férias coletivas e aviso prévio cumulativamente aos professores, sendo certo que o **acolhimento da pretensão formulada na ADPF demandaria reinterpretção dos artigos 322, § 3º, e 487 da CLT, a revelar o caráter infraconstitucional da controvérsia. 2. A Arguição de**

Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para impugnação de orientação jurisprudencial apontada como contrária a normas basilares da Constituição, desde que cumprido o requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio processual para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes do Plenário (...) 4. **A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental**, consoante exigido pelo art. 1º, *caput* e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida. (ADPF nº 304, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/11/2017, Publicação em 20/11/2017; grifouse).

Assim, considerando-se que as alegações dos arguentes, em última análise, cingem-se a evidenciar descontentamento com a elaboração de metas e condutas decorrentes de normas infraconstitucionais, não se verifica a existência de questão de natureza constitucional a ser examinada por essa Suprema Corte, o que inviabiliza o conhecimento da presente arguição.

II.III – Da inobservância ao requisito da subsidiariedade

O processamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental igualmente encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** (Grifou-se).

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema

concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESATENDIMENTO AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão que indeferiu a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do não preenchimento do requisito da subsidiariedade. 2. **É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.** 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ADPF nº 157 AgR, Relator: ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/08/2019, Publicação em 09/09/2019; grifou-se).

Em sede doutrinária¹, há intenso debate acerca da aplicação prática desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No cerne da questão, discute-se o conteúdo e a dimensão da expressão “*qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

A fim de analisar, por essa vertente, o cabimento da presente arguição, cumpre examinar se a eventual lesão a preceitos fundamentais supostamente causada pelas omissões ou condutas provenientes do ente central pode ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Como visto, a pretexto de combater suposta ofensa aos artigos 5º e 6º da Carta da República, os requerentes formulam pedidos concretos passíveis de serem viabilizados por instrumentos judiciais alternativos – inclusive com amplitude para a análise de conflito de legalidade – aptos a sanar a suposta ofensa a preceitos fundamentais.

¹ A propósito, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 273-278.

As mesmas providências postuladas na presente arguição poderiam ser veiculadas, com idêntica abrangência e sem qualquer desvantagem processual, por técnicas de tutela coletiva nas instâncias ordinárias, como, por exemplo, via instauração de ação civil pública. Em casos semelhantes, essa Suprema Corte indeferiu o seguimento de arguições de descumprimento de preceitos fundamentais, como ilustrado a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO. SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Após a interposição do recurso, sobreveio a extinção do ato de nomeação que motivou, no particular, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em decorrência disso, a ADPF perdeu o elemento concreto que dava lastro ao interesse processual, tornando-se prejudicada. **2. A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outros meios.** No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF nº 390 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 30/06/2017; Publicação em 08/08/2017; grifou-se).

Nos termos do entendimento firmado por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*” deve levar em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva. Vejase:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o**

prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados. II - A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada. III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido.
(ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

Ao optar pelo endereçamento direto da controvérsia apresentada nestes autos ao Supremo Tribunal Federal, a presente arguição desloca arbitrariamente a competência para tratamento da matéria, impede o exercício da ampla defesa pela União e suprime etapas do debate judicial do tema que seriam essenciais ao amadurecimento do debate público dentro das balizas do devido processo legal.

Nesse contexto, a cláusula da subsidiariedade funciona como anteparo para evitar supressão de instâncias e a banalização do acionamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que tem sido reiterado por várias decisões monocráticas dessa Suprema Corte, dentre as quais as reproduzidas abaixo:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO DE NATUREZA INFRALEGAL. DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

In casu, o autor apresenta como objeto da ação Instrução Normativa editada pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, ato normativo infralegal que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.

Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos infralegais também não foram conhecidas por esta Corte (v.g.: ADPF 87, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 41, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 247, rel. Min. Luiz Fux).

Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.

Ex positis, NÃO CONHEÇO a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

(ADPF 679, Relator: Ministro LUIZ FUX, julgado em 06/05/2020, publicado em 08/05/2020).

Assim, diante da existência de outros meios processuais dotados de idêntica eficácia para a persecução da finalidade objetivada por esta arguição, não pode ser ela conhecida, dada a cláusula de subsidiariedade a que está submetida.

II.IV – Inadequação do uso do processo objetivo para a elaboração e monitoramento de políticas públicas

Por fim, ainda como óbice à admissibilidade da presente arguição, é necessário ponderar que a controvérsia retratada na causa sob exame tem como pano de fundo supostas falhas estruturais na execução de políticas públicas de combate ao racismo estrutural e, como será demonstrado, o instrumento processual escolhido pelos autores é inadequado para tutela da pretensão que foi deduzida.

A discussão apresentada na exordial envolve uma vertente de controle de constitucionalidade fático-substancial, ainda incipiente no cenário judicial nacional, e que esteve longe de ser visualizada pelo Constituinte Brasileiro na idealização originária do controle concentrado, concebido restritivamente à fiscalização da higidez de atos de perfil normativo. A propósito, confira-se a doutrina de Alexandre Vitorino Silva²:

Essa categoria – a indicar estados de fato persistentes desconformes com preceitos constitucionais – não foi objeto de disciplina em controle principal (ou abstrato) de constitucionalidade.

A lacuna do texto constitucional quanto a sujeição de falhas estruturais e duradouras de fruição de direitos às ações de fiscalização abstrata, longe de ser acidental, é, em tese, justificável, pois a inconstitucionalidade fático-substancial ora parece resumir-se a simples situações de descumprimento direto do texto constitucional, ora a

² SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, pp. 45/46.

situações de violação reflexa, dependentes do prévio exame de normas infraconstitucionais.

(...)

Assim, apenas por catacrese, ou seja, à falta de termo melhor, fala-se em inconstitucionalidade fático-substancial, ou, ainda, como querem os colombianos, em estado de coisas inconstitucional, pois, em rigor, o que se tem é quadra de descumprimento normativo (ainda que sistemático) resultante do mau funcionamento de instituições encarregadas de executar políticas públicas.

Seja lá como for o nome a atribuir-se ao fenômeno, algo parece desde logo evidente: o sistema de controle de constitucionalidade na via principal desenhado em 1988, apesar da riqueza de instrumentos, buscava, em sua compreensão original, permitir o ataque somente a atos e omissões do Poder Público de caráter puro e exclusivamente normativo. (Grifou-se).

O silêncio constitucional nesse aspecto de fato não foi casual. Ao ensejar a intervenção judicial sobre um amplo horizonte de programas governamentais, esse tipo de pretensão processual inevitavelmente catalisaria um grande abalo para o postulado da separação de Poderes.

Não obstante, experiências de jurisdição constitucional estrangeiras cativaram a atenção da doutrina, estabelecendo uma reivindicação para que a categoria do “*estado de coisas inconstitucional*” fosse explorada no Brasil. Desde os primeiros ecos desse apelo, contudo, algumas vozes sinalizavam para os problemas institucionais e até mesmo epistemológicos que poderiam ser criados com esse transplante, caso de Lênio Streck³:

Sigo. Se a Constituição não é uma carta de intenções (e todos pensamos que não o é), o Brasil real, comparado com a Constituição, pode ou é um país inconstitucional, na tese de quem defende a possibilidade de se adotar o ECI. Pensemos no artigo 3º (objetivo de construir uma sociedade justa e solidária; a norma do salário mínimo, o direito à moradia, à segurança pública etc).

Portanto, vamos refazer o dito: se a Constituição Federal não é uma carta de intenções e se é, efetivamente, norma, então o Brasil está eivado de inconstitucionalidades. Mas, de novo: levando isso a fundo, é o Judiciário que vai decidir isso? E como escolherá as prioridades dentre tantas inconstitucionalidades?

(...)

Não há, portanto, um suposto “abismo” entre norma e realidade, mas uma construção normativa, hermenêutica e argumentativamente inadequada da compreensão da situação de aplicação. Afinal, a

³ STRECK, Lênio. Estado de coisas inconstitucional é uma nova forma de ativismo. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-formaativismo>>, acesso em 05/10/2020.

compreensão da realidade dos “fatos” faz parte do próprio processo de concretização de sentido da norma, no sentido de Friedrich Müller; não sendo, portanto, uma mera circunstância externa ao processo hermenêutico de interpretação e aplicação do direito, uma simples limitação a uma suposta realização plena da normatividade da norma. Dito de outro modo, não se pode declarar a inconstitucionalidade de coisas, mesmo que as chamemos de “estado de ou das coisas. E nem se tem como definir o que é um “estado dessas coisas” que sejam inconstitucionais no entremeio de milhares de outras situações ou coisas inconstitucionais. Do contrário, poder-se-ia declarar inconstitucional o estado de coisas da desigualdade social e assim por diante.

Com a fixação do *leading case* da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, esse Supremo Tribunal Federal parece ter acolhido a possibilidade de introdução da categoria do “*estado de coisas inconstitucional*” dentro do microssistema de controle concentrado de constitucionalidade. Na visão dessa Suprema Corte, a existência de uma omissão administrativa persistente poderia ser enquadrada no conceito novidadeiro e, com isso, tornar-se objeto de fiscalização.

Importante pontuar que, apesar de disruptivo, esse precedente não suscitou maiores reflexões sobre as dimensões interventivas que poderiam ser deflagradas judicialmente para o enfrentamento de omissões fático-substanciais. Essa tem sido uma experiência em andamento em outras ações, tais como as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 e nº 709, que combinaram ambições muito mais amplas, algumas das quais deferidas cautelarmente pelo Plenário dessa Suprema Corte.

Do ineditismo dessas causas, o que tem transparecido é a imperiosidade de definição de uma fronteira mais clara sobre os limites da atuação jurisdicional na fase executiva dessas ações. Isso porque essas arguições frequentemente formulam pretensões que são manifestamente limitativas – e, em muitos casos, substitutivas – da atuação administrativa.

Conforme exposto anteriormente, os pleitos formulados pelos arguentes buscam uma radical troca do sujeito responsável pela execução das políticas públicas relacionadas ao combate ao racismo, submetendo o processo

decisório da Administração Pública a um formato “*supragovernamental*” de gestão fixado sob os critérios sugeridos pelos partidos políticos requerentes e submetido à chancela do Poder Judiciário. Semelhante tipo de injunção judicial na coordenação, supervisão e monitoramento de política pública não possui respaldo no direito constitucional brasileiro.

Conforme lucidamente registrado por Alexandre Vitorino Silva, em obra de grande atualidade há pouco referida, os processos de controle de falhas de coordenação em políticas públicas conduzidos nas jurisdições estrangeiras (como nos Estados Unidos da América e na Colômbia) possuem duas fases bem definidas: uma cognitiva ou declaratória e outra remedial. A “*fase remedial*” é constituída pela implementação de injunções como as que são postuladas na arguição sob análise⁵.

Com muita proficiência, o autor citado sustenta que, dadas as características do sistema constitucional brasileiro, a fiscalização das omissões fáticas deveria ser articulada apenas por meio de remédios fracos, como a competência declaratória de mora, evitando-se a substituição judicial dos arcos de competências dos demais poderes:

Daí o motivo pelo qual, ao menos enquanto o direito constitucional brasileiro não contar com uma cláusula não obstante, como a inserida no art. 33 da Constituição Canadense, ou ao menos com uma reforma constitucional como a que acresceu o art. 334 à Constituição Colombiana e inseriu um mecanismo de diferimento de ordens da Suprema Corte, **a única forma possível de transplante do estado de**

⁵ “A outra fase, de natureza remedial, é, a toda evidência, a que pode causar real tensão com o princípio da separação de poderes e que, tanto na Colômbia e como nos EUA, autoriza, por disposição expressa de lei, a retenção da jurisdição, bem como a adoção de remédios fortes, com prazo determinado, impacto alocativo e substituição da vontade dos poderes eleitos.

Nessa segunda etapa, a Corte direciona ordens que podem ser específicas ou flexíveis contra diversas autoridades que se encontram em estado de inércia administrativa permanente e, em certos casos, até mesmo contra o legislador, a fim de que, em conjunto, elaborem novas políticas públicas.

Ora, nessa fórmula bifurcada, sobretudo se a fase do cumprimento das ordens adotar remédios fortes, que substituam decisões alocativas do Executivo e do Legislativo por decisões alocativas do Judiciário, não há qualquer dúvida de que o estado de coisas à colombiana, caso transplantado para o Brasil sem acomodação, configurará a forma mais radical de ativismo judicial de que se tem notícia na história constitucional pátria.”

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, pp. 202/203

coisas inconstitucional para o País, em sede de jurisdição constitucional abstrata, se se quer prestigiar minimamente a

separação harmônica entre os Poderes, é a que permite remédios fracos, de natureza puramente declaratória, sem impacto substitutivo das competências constitucionais dos poderes representativos.

Não se pode permitir que o Supremo Tribunal Federal assumira, ainda, a função de realocar recursos públicos escassos, sem ter sequer condições de prever o impacto global de suas decisões, em pleno controle abstrato de constitucionalidade, funcionando, assim, como legislador orçamentário ao arrepio do art. 48, II, da Constituição da República e em substituição a competências do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

A segunda fase do estado de coisas inconstitucional – a remedial –, na formulação do país vizinho, pois, deve ser suprimida, ou ao menos, drasticamente limitada em uma acomodação à tradição constitucional brasileira⁴. (Grifou-se).

Ainda segundo o mencionado doutrinador, a opção pelos remédios declaratórios seria suficiente para fomentar a superação dos bloqueios institucionais que minimizam a efetividade das políticas públicas:

Daí porque o controle da falha de coordenação em um estado de coisas inconstitucional deve aproximar-se dos controles mais fracos que a Constituição Brasileira criou, o controle da omissão normativa.

A falha de coordenação, ou a omissão fático-substancial persistente, é de ser aproximada de um contexto específico de omissão, que, diferentemente do previsto pelo art. 103, parágrafo segundo, da Carta, não atua na fase de elaboração de lei, mas na etapa de formulação de políticas que sejam capazes de efetivar direitos fundamentais.

O problema, no caso da falha de coordenação, não é, pois, de integração da eficácia da norma-suporte do direito; é, ao revés, de pura e simples interpretação, de criação dos meios para a fruição do direito fundamental.

Como a jurisdição constitucional abstrata reprovará, potencialmente, os meios eleitos, ou seja, o modo de execução de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais, cautela redobrada será necessária na declaração do estado de coisas inconstitucional para que o juízo de censura não suprima competências do Executivo e do Legislativo, cuja autonomia deve ser preservada, ao menos se se pretende um sistema de poderes em que cada ramo do Estado tenha igual dignidade.

É de se reconhecer, por outro lado, que, acaso o estado de coisas inconstitucional seja limitado a um provimento de natureza declaratória de espécie de omissão inconstitucional do tipo fático-substancial, o instrumento poderá ser útil para a superação de bloqueios institucionais e para denunciar às instâncias deliberativas e ao povo a ocorrência de

⁴ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, p. 209

falha estrutural (por vezes carregada de preconceito de grupos majoritários contra grupos minoritários).

(...)

Nesse sentido, se for retirado, em sentido figurado, o ferrão da fase remedial, o estado de coisas inconstitucional declarado em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental seria benéfico e aproximar-se-ia, como técnica decisória, de um apelo conjunto aos Poderes Legislativo e Executivo para a revisão de uma situação de bloqueio institucional. (...)

Em outras palavras, o estado de coisas inconstitucional poderia ser compatibilizado com a separação de poderes, tal qual desenhada constitucionalmente, se reduzido a sua dimensão declaratória, ou se fosse pensado para cargas coativas muito fracas, como a da própria decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que se limita a pedir providências cabíveis ou a constituir o poder omissivo em mora⁵. (Grifou-se).

As observações acima referidas são de absoluta pertinência com o caso em exame. A forma como o “*estado de coisas constitucional*” tem sido mobilizado vem transformando esse conceito em uma espécie de gatilho universal, a partir do qual praticamente todas as insatisfações por iniquidades sociais podem, sem maiores cautelas procedimentais, ser transferidas para um processo judicial objetivo.

A aplicação descomedida desse conceito poderá se tornar justificativa para a superação, por via interpretativa, do próprio desenho institucional de controle previsto na Constituição, que não prevê competências para (i) inquéritos judiciais de “*inconstitucionalidades sistêmicas*”; (ii) troca de sujeitos responsáveis pela coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; e (iii) nem sequer a imposição de prazo para replanejamento administrativo de políticas públicas.

Não é demais enfatizar, no ponto, que esse tipo de pretensão judicial de reconfiguração de políticas públicas está em contravenção com a própria leitura que essa Suprema Corte tem feito sobre o princípio da separação dos Poderes. Afinal, segundo a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, nem mesmo o

⁵ SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2020, pp. 214 e 219.

Constituinte Estadual possui autoridade para elaborar esquemas de planejamento administrativo que imponham prazos rígidos ao Poder Executivo.

Em diversos julgados, o Plenário desse Supremo Tribunal Federal invalidou normas constitucionais locais que exigiam elaboração de planos por parte do Legislativo, por entender que determinações dessa natureza colocariam em descrédito a reserva de administração e os poderes de iniciativa dos Governadores estaduais.

A título ilustrativo, cumpre reproduzir as seguintes ementas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E

JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. **1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003.** 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 3. O artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de suas receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Precedentes: ADI 550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002; e ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010; e ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007. 4. O artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal. 5. O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo. (ADI nº 422, Relator: Ministro LUIZ FUX; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 23/08/2019; Publicação em 09/09/2019; grifouse);

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. **3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa,**

a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (ADI nº 179, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 19/02/2014; Publicação em 28/03/2014; grifou-se).

Por tudo o que se vem de expor, tem-se que a presente arguição não se mostra adequada aos pleitos elaborados pelos arguentes, tampouco ao reconhecimento da categoria do “*estado de coisas inconstitucional*”, tendo em vista a ausência de respaldo constitucional aos pedidos de elaboração, coordenação e monitoramento de políticas públicas.

III – MÉRITO

Caso superadas as preliminares expostas, cumpre analisar os argumentos lançados na inicial.

Conforme relatado, os autores aduzem, em síntese, que ações e omissões reiteradas do Governo federal estariam acarretando “*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*” (fl. 03 da petição inicial).

As razões expostas pelos arguentes, no entanto, não merecem prosperar.

Registre-se, inicialmente, que as informações técnicas prestadas pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e por sua Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial revestem-se de significativa importância para viabilizar o conhecimento das atividades internas que vem sendo realizadas pelos referidos órgãos, bem como para permitir uma análise mais aprofundada das medidas administrativas adotadas pelo Governo federal com o propósito de impulsionar o enfrentamento ao racismo institucional e garantir os direitos constitucionais à vida, à segurança, à saúde e à alimentação da população negra brasileira.

Constata-se, no plano normativo, a existência de diversos atos que buscam efetivar 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.

Nesse contexto, merece destaque a Lei nº 12.288/2010, a qual institui o Estatuto da Igualdade Racial e define políticas públicas voltadas à garantia de direitos fundamentais à população negra, tutelando, especificamente, os direitos à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, o direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos, bem como o direito do acesso à terra e à moradia adequada e o direito ao trabalho.

Referido estatuto contempla, ainda, a instituição de um sistema integrado de organização e de articulação – SINAPIR – que visa a descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais no Brasil, garantindo à população negra, cigana e indígena a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa de direitos e o combate à discriminação e as demais formas de intolerância.

O SINAPIR foi regulamentado pelo Decreto nº 8.136/2013 e

atualmente conta com a participação voluntária de diversos Estados e municípios, cuja adesão ao sistema está disponível em plataforma governamental⁶ 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.

As medidas acima elencadas indicam que há um plano nacional de enfrentamento ao racismo com a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a elaboração de políticas voltadas à defesa dos direitos humanos, da segurança e da integridade da população negra.

Paralelamente a esse movimento integrativo, igualmente merecem ser pontuadas as diversas parcerias firmadas entre Pastas Ministeriais e Secretarias, valendo citar Acordo de Cooperação Técnica estabelecido entre o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com o propósito de implementar projetos de ensino e pesquisa voltadas para o incremento da igualdade racial e do combate ao racismo.

Inserem-se nesses projetos a capacitação e a especialização de profissionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com abrangência nacional, assim como de servidores atuantes no sistema penitenciário. A propósito, destaca-se o 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*”.

⁶ Acesso em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-programas/sinapir>> Consulta em 20 jun. 2022.

No que tange à formação de servidores públicos sobre relações raciais e enfrentamento ao racismo institucional no âmbito da administração pública, deve ser pontuada a parceria estabelecida com o Ministério da Educação para a implementação do projeto “*Igualdade Racial nas Escolas*”, cujo pilar é a formação contínua de professores e o estabelecimento de ações de conscientização da igualdade racial no âmbito escolar. Nesse ponto, merece destaque a Lei nº 10.639/2003, que altera a Lei nº 9.394/1996, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade de temática relativa a história e cultura afro-brasileiras.

Nessa mesma vertente de formação e conscientização de servidores, o Departamento de Política Étnico-Raciais – DIPER, vinculado à Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR, elaborou um curso de Políticas étnico-raciais em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em que se são propostos conceitos e métodos de superação do racismo e da desigualdade.

Imperioso destacar que o estabelecimento de cotas, bolsas de acesso, permanência e fomento à educação, por meio de projetos e ações que têm como finalidade a inclusão de grupos discriminados racialmente no mercado de trabalho constituem a materialização de alguma das diretrizes de políticas de formação e promoção da igualdade racial.

No caso do acesso ao trabalho em carreiras do serviço público, a Lei 12.990/2014⁷ dispõe sobre as cotas no serviço público e em muito tem colaborado para a inserção de pessoas negras na Administração Pública, em distintas funções e carreiras do Governo federal.

⁷ Referido diploma legal “*Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União*”.

A partir da edição do mencionado diploma legal, os concursos públicos têm garantido o acesso à reserva de vagas no serviço público. Assim, o sistema de cotas efetivamente concretizado no âmbito do serviço público reforça os papéis das políticas de promoção da igualdade racial e, principalmente das ações afirmativas e garantidoras de oportunidade em prol de grupos discriminados que estavam ausentes em carreiras de gestão pública, valorizando a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira.

Em outra linha argumentativa, os requerentes questionam a ausência de políticas direcionadas à garantia do pleno exercício dos direitos políticos da população negra.

Nesse aspecto, é necessário destacar que a remodelagem da forma de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão contempla a proporcionalidade em relação ao total de candidatos negros que o partido eleitoral apresentar para a disputa.

Esse entendimento, inclusive, foi alvo de deliberação e aprovação pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, em decisão realizada em 25 de agosto de 2020⁸.

Os arguentes também questionam a necessidade de disponibilização para a sociedade civil, em plataformas de transparência dos governos, 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.

⁸ Acesso em <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatosnegros>> Consulta em 20 jun. 2022.

Nesse ponto, bem esclarecem as informações prestadas pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos no sentido de não haver qualquer omissão do Governo federal, tendo em vista que “*a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – DISQUE 100 – é o canal para o acolhimento das denúncias relacionadas aos crimes de discriminação e injúria racial, assim como de racismo, apresentando as denúncias em um painel que permite a seleção dos filtros, como perfil da vítima, Estado, município e o histórico dos registros realizados*”⁹.

Em apoio à divulgação do referido canal de denúncias, a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR, atualizou e disponibilizou a cartilha “*Discriminação Étnico-Racial Conheça seus Direitos! O Brasileiro tem a cor do Brasil*”, para que as pessoas agredidas e que tenham sido violadas em seus direitos possam buscar esclarecimentos e agir em seu próprio favor.

Dentre os pedidos formulados pelos arguentes, também se encontra a ampliação de programas nacionais de oferta de refeições gratuitas para pessoas em situação de rua e em situação de miserabilidade, de modo a efetivar políticas públicas voltadas para a garantia do direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional da população negra, povos e comunidades tradicionais.

Nesse aspecto, diversas medidas estão sendo tomadas pelo Governo federal, por intermédio do Ministério da Cidadania e de sua Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva.

Como forma de atendimento imediato à população vulnerável, destaca-se 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. Nesse mesmo sentido, o Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, por meio de Crédito Extraordinário

⁹ Fl. 04 das informações constantes do documento eletrônico n. 41.
ADPF nº 973, Rel. Min. Rosa Weber

disponibilizado pela Medida Provisória n° 942/2020, também viabilizou a aquisição e distribuição de cestas de alimentos para famílias indígenas e quilombolas.

Outrossim, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério da Cidadania aperfeiçoou a principal ferramenta de enfrentamento das vulnerabilidades sociais, através do programa federal “Auxílio Brasil”. Referido programa integra várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda e constitui o instrumento de transferência direta e indireta de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País.

Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação das famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social. A propósito, os dados extraídos da plataforma oficial do Governo Federal¹⁰ revelam que, somente no mês de maio de 2022, 18,1 milhões de famílias foram beneficiadas com o programa.

De acordo com as informações prestadas pela Presidência da República, “*Se considerado o nível socioeconômico a partir dos dados do Cadastro Único (CadÚnico) e do Programa Auxílio Brasil, tem-se que 75% das famílias que recebiam o Auxílio em 2021 declaravam-se negras e, do total de famílias cadastradas no CadÚnico, 64%, sendo 7% pretas e 56% pardas, também se declaravam negras*” (fl. 10 das informações da Presidência da República)

A finalidade dos dados, de acordo com os informes prestados, “*é tão somente apontar para a relação intrínseca desses indicadores com o esforço, consubstanciado em investimento de recurso público, que o Governo Federal tem envidado na superação dos problemas socioeconômicos desde 2019, e seu alcance quanto à população negra.*”

As informações prestadas pela Presidência da República também

¹⁰ Acesso em <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/impacto-auxilio-brasil>> Consulta em 20 jun. 2022.

elencam uma listagem de iniciativas da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em prol da população negra e de povos e comunidades tradicionais. Dentre elas, destacam-se:

1. Projeto Farinhando, que visa o fomento da produção de mandioca e farinha em pequenas propriedades rurais pertencentes à Comunidade quilombola do Brejão, na microrregião da Chapada dos Veadeiros, no Nordeste Goiano, especificamente no Município de Campos Belos. Com essa ação, espera-se aumentar a renda, a geração de empregos e a melhoria na qualidade de vida dos beneficiários, com a transferência de tecnologia para a produção de mandioca e farinha, com orientação no processo de produção de forma adequada e sustentável, e com a implementação e consolidação de um arranjo produtivo no local;
2. Projeto “Ialodês da Bahia”, que busca a geração de emprego, renda e bem viver para mulheres negras e quilombolas, e tem por objeto a realização de ações que promovam a formação e assistência de mulheres negras e mulheres quilombolas que vivem em situação de vulnerabilidade social e econômica residentes em diferentes regiões de Salvador.
3. Projeto “saúde humanitária”, que visa implementar ambulatório de atenção à saúde humanitária e especializada para as populações quilombolas e indígenas dos municípios de Salvador e Cruz das Almas no Estado da Bahia.

As diretrizes traçadas a partir dos informes e dados mencionados evidenciam que a política de promoção de igualdade racial não constitui uma política de governo e se consolida cada vez mais como uma política de estado em todas as esferas.

O seu caráter transversal, decorrente da atuação concomitante de diversos órgãos da administração pública nas áreas da saúde, educação, trabalho, cultura, assistência social, justiça, entre outros, permite que os órgãos envolvidos na promoção da igualdade racial atuem conjuntamente, com a finalidade de implementar e acompanhar as políticas públicas que atendam de forma prioritária a população negra.

Por derradeiro, requerem os autores que essa Suprema Corte determine o implemento do regime de urgência na tramitação de projetos de lei que debatam a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, o implemento da renda básica universal e programas de transferência de renda.

A deferência do pleito, no entanto, acarretaria ingerência na esfera de atuação do Congresso Nacional.

O poder de agenda do Parlamento nacional traduz prerrogativa institucional relevante e reveste-se, nas limitações constitucionais de sua autonomia, da capacidade de selecionar e de apreciar as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, de modo a concretizar uma pauta temática própria e inerente às atribuições constitucionais do Poder Legislativo.

Assim, não caberia ao Poder Judiciário interferir no funcionamento do Parlamento com essa espécie de medida, devendo pautar-se, em tais hipóteses, pela autocontenção judicial (*judicial self-restraint*), a qual pode ser entendida como a prática decisória que consiste na “*retração do poder judicial em favor dos outros poderes políticos, seja por motivos de deferência políticodemocrática, seja por prudência político-institucional*”¹¹.

Com esteio em todas as considerações expostas, conclui-se que os pedidos formulados pelos arguentes se encontram de certa forma abrangidos pela atuação do Governo federal no processo de implementação e concretização de políticas públicas que atendam, de forma prioritária, a população negra, razão pela qual não se vislumbra, na espécie, a alegada ofensa ao disposto nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pelos arguentes.

¹¹ CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo de. **Dimensões da Autorrestrrição judicial**. In: LEITE, G. S.; STRECK, L.; NERY JR., N. Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p.251.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Brasília, de junho de 2022.

ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES
Advogado-Geral da União Substituto

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS Advogada
da União