

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.926 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S) : **EDUARDA VISCARDI DA SILVEIRA E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA**
CATARINA
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA**
CATARINA
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA**
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

VOTO:

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho integralmente o voto do eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, para não conhecer das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.925 e 7.926 e para julgar procedentes os pedidos formulados nas ADIs nºs 7.927, 7.928, 7.929 e 7.930, a fim de declarar a inconstitucionalidade integral da Lei nº 19.722/2026 do Estado de Santa Catarina.

Na mesma linha do que já se encontra exposto, de forma precisa e consistente, no voto condutor, a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada traduz a reafirmação do compromisso indeclinável desta Corte com a força normativa da Constituição e com a plena efetividade dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal, notadamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais. Tais comandos não ostentam caráter meramente programático, mas configuram diretrizes normativas vinculantes, que irradiam efeitos sobre toda a atuação estatal. Reafirma-se, assim, o dever jurídico-constitucional do Estado brasileiro de formular, implementar e preservar políticas públicas estruturantes voltadas à promoção da equidade racial, em consonância com a Constituição, com a jurisprudência consolidada desta Suprema Corte e

ADI 7926 / SC

com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial.

É assente, no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, que o princípio da igualdade consagrado pela Constituição da República possui natureza material e não meramente formal. O modelo constitucional inaugurado em 1988 repudia a concepção abstrata de igualdade, que se satisfaz com a neutralidade estatal, e assume, de modo explícito, um paradigma transformador, que impõe ao Estado deveres positivos de proteção, promoção e correção de desigualdades estruturalmente produzidas. A neutralidade estatal diante de assimetrias históricas profundas não constitui virtude constitucional, mas forma de omissão inconstitucional, pois acaba por conservar e agravar situações de exclusão sistemática de grupos historicamente vulnerabilizados. Trata-se, portanto, não de opção política contingente, mas de obrigação constitucional qualificada, especialmente exigível do poder público, enquanto garantidor da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, ainda que não se trate do único instrumento possível de enfrentamento ao racismo, a política pública em exame configura mecanismo constitucionalmente legítimo, adequado e necessário de combate ao racismo estrutural, fenômeno amplamente reconhecido por esta Corte, inclusive no recente julgamento da ADPF nº 973, como realidade persistente que compromete o exercício igual de direitos fundamentais. As ações afirmativas inserem-se, assim, no âmbito dos deveres estatais de promoção da igualdade, funcionando como instrumentos de justiça distributiva voltados à correção de desvantagens sistemáticas que não se explicam por escolhas individuais, mas por fatores histórico-sociais determinados.

No Estado Constitucional, a formulação, a avaliação e eventual revisão de políticas públicas devem ser orientadas pela racionalidade prática, pela evidência científica e por critérios objetivos de aferição de impacto. Tal exigência, decorrente da racionalidade inerente a um Estado pautado pelo planejamento e pela eficiência foi reforçada, recentemente,

ADI 7926 / SC

pelo parágrafo 16 do art. 37 da Constituição da República. A margem de conformação do legislador e do administrador, especialmente quando se trata da concretização de direitos fundamentais, não possui caráter absoluto, encontrando limites materiais nos direitos fundamentais, somados aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação à proteção insuficiente.

As políticas de ações afirmativas, embora reconhecidamente temporárias, não comportam extinção automática, simbólica ou ideológica. Sua descontinuidade pressupõe processo avaliativo rigoroso, transparente e baseado em evidências, capaz de demonstrar a efetiva superação das desigualdades estruturais que lhes deram causa — circunstância que, como reconhecido inclusive por esta Corte, ainda não se verifica no contexto brasileiro, sob pena de violação não só a direitos fundamentais, mas também de regras orientadoras da ação do Estado, tal como o mencionado parágrafo 16 do art. 37 da Constituição Federal.

A negação dos efeitos bem-sucedidos das políticas de ações afirmativas, além de ignorar vasta e consistentes pesquisas empíricas^[1], configura inadmissível retrocesso social, vedado pelo texto constitucional e incompatível com a progressividade que deve ser buscada quanto à concretização dos direitos fundamentais.

Conforme essa ordem de ideias, não prospera o argumento segundo o qual, diante da escassez de vagas educacionais, a utilização de critérios raciais importaria benefício indevido a determinados candidatos em detrimento de outros eventualmente situados em igual ou maior vulnerabilidade socioeconômica. Tal raciocínio parte de uma compreensão reducionista da igualdade, ao pressupor que a desigualdade racial possa ser integralmente absorvida por critérios exclusivamente econômicos ou educacionais.

Políticas de ações afirmativas estruturadas exclusivamente a partir de critérios econômicos revelam-se incapazes de enfrentar, de modo suficiente, as barreiras específicas produzidas pelo racismo estrutural e institucional. Isso porque raça e renda constituem dimensões

ADI 7926 / SC

analiticamente distintas da desigualdade social, ainda que frequentemente inter-relacionadas. A discriminação racial opera de forma autônoma, incidindo sobre indivíduos negros independentemente de sua posição econômica, por meio de estigmas, estereótipos e vieses que condicionam oportunidades e trajetórias sociais.

Nesse contexto, a adoção do critério apenas econômico tende a gerar efeitos distributivos assimétricos, beneficiando proporcionalmente um contingente maior de pessoas brancas em situação de pobreza, ao passo que pessoas negras igualmente pobres continuariam submetidas a ônus adicionais, sistemáticos e racialmente determinados, que não se reduzem à renda. A persistência dessas desvantagens demonstra que a desigualdade racial não pode ser adequadamente compreendida nem superada apenas pela variável econômica, exigindo políticas públicas que reconheçam, de forma explícita, a especificidade do fator racial na produção e reprodução das desigualdades.

Os dados científicos disponíveis demonstram que a relação entre renda, desempenho acadêmico e acesso ao ensino superior opera de modo assimétrico entre diferentes grupos raciais. Estudantes brancos, ainda que apresentem idêntica renda familiar e desempenho educacional quando comparados a estudantes beneficiários de cotas raciais, atingem taxas significativamente superiores de acesso ao ensino superior, o que evidencia a persistência de barreiras raciais autônomas, não explicáveis unicamente por fatores socioeconômicos.^[2]

O enfrentamento do racismo não se esgota na ampliação da distribuição de renda, exigindo, de modo igualmente relevante, a inserção efetiva de pessoas negras em espaços estratégicos de formação da vontade coletiva e de tomada de decisões na sociedade, no âmbito público e privado. Tal inclusão contribui para a ruptura de estereótipos historicamente associados à subalternidade da população negra, ao mesmo tempo em que promove a diversidade de perspectivas e experiências indispensável à formulação de respostas mais justas e eficazes aos problemas sociais.^[3]

ADI 7926 / SC

O racismo, enquanto fenômeno estrutural e institucional, opera justamente pela restrição do acesso de pessoas negras a determinados espaços de poder, prestígio e influência. Em consonância com essa premissa, políticas públicas voltadas à ampliação da presença negra nesses espaços revelam-se instrumento essencial para a desconstrução de padrões excludentes e para a promoção da igualdade material assegurada pela Constituição da República.

Nessa seara, é notório reconhecer que as políticas de ações afirmativas, notadamente as cotas raciais, produziram efeitos concretos e relevantes na democratização do acesso à educação superior e na diversificação da produção científica e intelectual no país, constituindo instrumentos legítimos e necessários para a realização dos valores constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Como nos ensina Nilma Lino Gomes:

A diversidade presente nas universidades nos leva a refletir sobre a relação entre justiça social e justiça cognitiva. O ingresso de sujeitos historicamente marginalizados na educação superior coloca em diálogo seus saberes ancestrais, comunitários e de resistência com o conhecimento científico tradicional.

Essa tensão tem exigido das áreas do conhecimento uma urgente ressignificação sobre o que entendemos por produção do saber. Experiências acadêmicas diversas têm dialogado com o eixo Sul do mundo, questionando o colonialismo epistêmico e promovendo uma produção voltada à superação do epistemicídio.^[4]

Não se trata, portanto, apenas de assegurar a indivíduos legitimamente alcançados pela política pública a oportunidade de terem suas trajetórias, bem como as de seu entorno social, transformadas pelo crescimento econômico, social e cultural que o acesso à educação formal proporciona. Trata-se, antes, da realização de um ganho institucional e

ADI 7926 / SC

civilizatório de natureza coletiva, na medida em que toda a sociedade se beneficia da ampliação da diversidade nos espaços de produção do conhecimento e de tomada de decisões.

É precisamente essa pluralização das experiências, perspectivas e saberes que fortalece a capacidade democrática do Estado e da sociedade para enfrentar, com maior legitimidade e eficácia, os desafios complexos que caracterizam a realidade brasileira contemporânea. Em tal contexto, as políticas de ações afirmativas raciais revelam-se não apenas compatíveis com a Constituição, mas indispensáveis à plena concretização de seus direitos, objetivos, valores e promessas fundamentais.

A complexidade do racismo estrutural demanda a adoção de políticas públicas múltiplas, articuladas e complementares, voltadas à superação de um quadro histórico de exclusão. O combate ao racismo passa, necessariamente, pela democratização dos espaços de produção do conhecimento e de tomada de decisões. Não há equidade substancial sem acesso plural aos espaços de formação acadêmica e de elaboração do pensamento crítico.

Convém assinalar, ademais, que a lei estadual ora impugnada não se limita à fixação de diretrizes educacionais, mas incide diretamente sobre política pública de enfrentamento ao racismo estrutural, matéria que possui nítida densidade constitucional e cuja conformação normativa encontra balizas firmemente assentadas na jurisprudência desta Suprema Corte. Ao interferir nesse domínio, o legislador estadual extrapolou os limites da autonomia legislativa, vulnerando preceitos constitucionais e afastando-se dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal, em especial nos julgamentos da ADPF 186 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e da ADC 41 (Rel. Min. Roberto Barroso), nos quais se reconheceu a constitucionalidade das políticas de ações afirmativas raciais no ensino superior.

Não se sustenta, igualmente, o argumento de que o Estado de Santa Catarina poderia promover a extinção das cotas raciais pois ostentaria a

ADI 7926 / SC

maior proporção de população branca do país. Ainda que tal dado fosse juridicamente relevante, ele não poderia servir de fundamento para a exclusão de políticas afirmativas, uma vez que, conforme já assentado por esta Corte, o acesso às universidades públicas não se restringe a critérios de naturalidade ou domicílio, tampouco pode ser condicionado por distinções que importem discriminação indireta entre brasileiros. A Constituição da República veda preconceitos de origem e impede que os entes federativos instituíam diferenciações injustificadas entre cidadãos (art. 19, III, CF/88), entendimento reafirmado em precedentes que rechaçam o uso isolado de critérios geográficos como fator excludente no acesso a direitos fundamentais, conforme decidido por esta Corte na ADI 5650 (Rel. Min. Nunes Marques).

Também não prospera o argumento de que as cotas raciais “reintroduziriam categorias identitárias” ou “rotulariam indivíduos”. Tal assertiva foi expressamente refutada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 186, ocasião em que se reconheceu que a categoria raça já opera socialmente como fator de exclusão, sendo o racismo estrutural um dado empírico da realidade brasileira, e não uma construção artificial das políticas públicas. Como afirmado naquele precedente paradigmático, não é o Estado que cria distinções raciais ao implementar ações afirmativas; ao contrário, é justamente sua inação que perpetua desigualdades historicamente consolidadas, em razão de um longo passado escravocrata. Nessa mesma linha, o Tribunal assentou que a utilização do critério racial, quando orientada pela proporcionalidade, pela razoabilidade e pela finalidade constitucional de promoção da igualdade material, configura legítima expressão de justiça distributiva, não violando o princípio da isonomia.

Cumprir destacar, ainda, que a norma impugnada afronta não apenas a ordem constitucional interna, mas também os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de direitos humanos, dimensão esta reiteradamente reconhecida pela jurisprudência desta Corte. Em particular, as políticas de cotas raciais harmonizam-se

ADI 7926 / SC

integralmente com a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada ao direito interno com status constitucional, impondo aos Estados o dever de adotar medidas especiais e temporárias para a promoção da igualdade material entre grupos historicamente discriminados.

Ademais, cotas raciais constituem instrumento essencial para o cumprimento das obrigações internacionais do Brasil no sistema interamericano de direitos humanos, especialmente à luz das reiteradas recomendações e condenações proferidas contra o Estado brasileiro no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Nessa linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado, em diversos julgados, a necessidade de harmonização entre a jurisdição constitucional interna e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial quando se trata do enfrentamento de violações estruturais de direitos fundamentais.

Diante do exposto, pelas razões expostas, acompanho integralmente o Relator, Ministro Gilmar Mendes, para não conhecer das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.925 e 7.926 e para julgar procedentes os pedidos formulados nas ADIs nºs 7.927, 7.928, 7.929 e 7.930, a fim de declarar a inconstitucionalidade integral da Lei nº 19.722/2026 do Estado de Santa Catarina.

É como voto.

[1] Sobre os resultados das ações afirmativas ver: CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia (org.). O impacto das cotas: duas décadas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2025.

[2] Conforme CARVALHAES, Flavio; SENKEVICS, Adriano Souza; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. A interseção entre renda, raça e desempenho no Enem. In CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia (org.). O impacto das cotas: duas décadas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2025. p. 319 e ss.

[3] Sobre os benefícios coletivos da promoção da diversidade ver: MOREIRA, Adilson José. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, v. 61, p. 117-148, 2016.

[4] GOMES, Nilma Lino. Prefácio. In: CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia (org.). O impacto

ADI 7926 / SC

das cotas: duas décadas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2025. p. 12.