



Termo de Execução Descentralizada/Projeto:

**Termo de Execução Descentralizada  
ENAP e UnB/CDT –  
Produção de dados e conhecimento  
estratégico na tomada de decisão na  
gestão governamental**



Documento:

**Judicialização em concursos públicos  
a partir da Lei nº 12.990/2014**



Data de Emissão:

**08/12/2023**



Elaborado por:

**Layla Jorge Teixeira Cesar**

## ENAP

**Diogo Godinho Ramos Costa**  
Presidente

**Diana Magalhães de Souza Coutinho**  
Diretora de Altos Estudos

**Leonardo Monteiro Monasterio**  
Coordenador Geral de Ciência de Dados

**Pedro Masson Sesconetto Souza**  
Coordenador de Ciência de Dados

## EQUIPE TÉCNICA

Cristiano Alves Bezerra  
Adalberto Bleme  
Wanderson Maia Nascimento

## UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**Márcia Abrahão Moura**  
Reitora

**Marileusa Dosolina Chiarello**  
Diretora do Centro de Apoio ao  
Desenvolvimento Tecnológico – CDT

**Rafael Timóteo de Sousa Júnior**  
Coordenador do Laboratório de Tecnologias da  
Tomada de Decisão – LATITUDE

## EQUIPE TÉCNICA

Layla Jorge Teixeira Cesar

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.2/87
---------------	---------------------	--	----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

## HISTÓRICO DE REVISÕES

Data	Versão	Descrição
08/12/2023	1.0	Versão final do documento



Universidade de Brasília – UnB  
Campus Universitário Darcy Ribeiro - FT – ENE – Latitude  
CEP 70.910-900 – Brasília-DF  
Tel.: +55 61 3107-5596

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	<b>Pág.3/87</b>
---------------	---------------------	--	-----------------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

## Resumo

**Contexto:** Trata-se de um desdobramento de levantamento anterior realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), Ministério da Mulher, Família, e Direitos Humanos e Secretaria Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, que produziu o Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal<sup>1</sup>, de 2021. O documento reuniu dados sobre o desempenho da política de reserva de vagas e indicou que o número de ingressantes através do sistema de cotas está aquém dos 20% fixados pela Lei. Uma das razões apontadas para esta falha de desempenho é a inconsistência na interpretação da norma, tanto por parte do Poder Judiciário como por parte dos gestores que formulam os editais para seleção e apresentam compreensões diversas sobre o cumprimento do texto legal.

**Objetivo:** A presente investigação tem como objetivo identificar os entendimentos que vêm sendo consolidados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à aplicação da Lei 12.990/2014 à luz da Ação Direta de Constitucionalidade nº 41.

**Metodologia:** A metodologia aplicada foi a análise de conteúdo dos julgados do STF, em todos os processos que se identificou terem seus objetos relacionados à Lei 12.990/2014. A coleta dos dados foi realizada a partir do portal do Supremo Tribunal Federal (STF) – <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>, entre 01 de agosto de 15 de outubro de 2023.

**Resultados:** Na análise de conteúdo dos processos, se procurou identificar como as demandas e as decisões apontam para elementos que devam ser aprimorados no texto normativo, a fim de minimizar o volume de judicializações e fortalecer a política. Foram também cotejadas as decisões com as normativas complementares à Lei, como a Orientação Normativa nº 3 de 2016, bem como a Portaria Normativa nº 4 de 2018 e a Instrução Normativa nº 23 de 2023. Os resultados apontaram para possibilidades de ampliação da Lei 12.990/2014.

<sup>1</sup>Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%205.pdf> Acesso em outubro de 2023.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.4/87
---------------	---------------------	--	----------

## Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1 – Forma de averiguação de candidatos cotistas por ano de realização do concurso.....	21
Gráfico 2 – Listagem dos processos segundo a classe.....	33
Tabela 1 – Listagem dos processos segundo subtema do objeto.....	35
Gráfico 3 – Subtemas por ordem de volume de processos.....	37

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	7
2. Síntese da literatura sobre o tema.....	10
3. Contextualização e apresentação da Lei 12.990/2014.....	14
4. A lacuna na regulamentação de ações judiciais.....	28
5. Metodologia do levantamento.....	31
6. Descrição dos processos por temas.....	38
Tema 1 – Ampliação da aplicação da lei.....	38
Aplicação da Lei 12.990/2014 para os concursos das Forças Armadas.....	38
Aplicação da Lei 12.990/2014 a concursos temporários civis.....	38
Aplicação da Lei 12.990/2014 a concursos militares temporários.....	39
Aplicação da Lei 12.990/2014 aos concursos de distribuição de serventias extrajudiciais.....	41
Aplicação da Lei 12.990/2014 à formação de lista de antiguidade no Judiciário.....	41
Aplicação da Lei 12.990/2014 a todas as fases do concurso.....	42
Aplicação da Lei 12.990/2014 em caso de vacância após a nomeação.....	46
Tema 2 – Legislação municipal e estadual.....	47
Exigência de regulamentação da política de cotas por lei local.....	47
Primazia da isonomia e direitos fundamentais.....	48
Competência municipal e estadual para legislar.....	49
Tema 3 – Decisões sobre processos seletivos.....	51
Fracionamento de vagas.....	51
Intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões de bancas.....	52
Motivação insuficiente do ato administrativo.....	54
Falsidade na autodeclaração e má-fé de candidatos.....	57
Zona cinzenta e dúvida razoável.....	61
Do direito ao contraditório.....	63
Elementos alternativos à heteroidentificação.....	64
Casos modelo.....	67
Tema 4 – Demais processos.....	69
7. Síntese dos processos e cotejamento das normativas complementares.....	71
8. Relação de recomendações para o avanço normativo.....	79
9. Recomendações para a realização de processos seletivos.....	82
Referências.....	84

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.6/87
---------------	---------------------	--	----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

## 1. Introdução

A “Lei de Cotas em Concursos Públicos”, como se tornou conhecida a Lei nº 12.990/2014, fixou, para candidatos negros, a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos na Administração Pública Federal, a ser aplicada sempre que o número de vagas oferecidas em um certame seja igual ou superior a três.

Sua publicação consolidou um importante avanço conquistado pelos movimentos negros no Brasil e espelhou esforços transnacionais para o combate ao racismo. Sua efetivação, todavia, ainda traz consigo uma série de desafios e precisa ser monitorada e acompanhada a fim de alcançar sua realização plena.

Procurando identificar tais desafios com precisão, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), Ministério da Mulher, Família, e Direitos Humanos e Secretaria Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, produziu o Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal<sup>2</sup>, de 2021. O documento reuniu dados sobre o desempenho da política de reserva de vagas estabelecida pela Lei e indicou a necessidade de seu aprimoramento.

Foram analisados concursos públicos com edital de abertura publicado entre junho de 2014 e dezembro de 2019. Os resultados apontaram que, do percentual de candidatos aprovados constantes no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), apenas 15,4% se declararam e/ou foram identificados como cotistas – muito abaixo dos 20% mínimos estabelecidos pela Lei.

Se considerada especificamente a carreira de Professor do Magistério Superior, a discrepância é ainda mais severa: o percentual de nomeados em vagas reservadas para negros publicados em portarias no Diário Oficial da União (DOU) foi de 0,53%.

Após análise dos dados, os pesquisadores concluíram que os principais entraves para se alcançar o percentual citado ocorrem em dois momentos na realização dos concursos: (a) na fase do edital de abertura; e (b) nas nomeações publicadas em portarias no Diário Oficial da União.

<sup>2</sup>Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%202015.pdf> Acesso em outubro de 2023.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.7/87
---------------	---------------------	--	----------

No que se refere à fase de abertura, a dificuldade reside na aplicação da Lei. A partir da análise do conteúdo dos editais dos concursos selecionados no recorte investigado, comparando o número de vagas previstas em edital com o número de candidatos aprovados e candidatos nomeados, se observou que há divergências na interpretação do parágrafo 3º da Lei 12.990/2014, que determina que: “*A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público*”.

Não é claro, no texto original do dispositivo, se a percentagem estabelecida pela Lei deveria ser calculada sobre o total de vagas dos concursos ou sobre cada cargo/região. Como a norma se aplica apenas aos casos em que haja mais de 3 vagas disponíveis, o efeito da divisão por cargo/região é a diminuição do total de vagas reservadas para cotas, especialmente nos órgãos ou instituições onde é comum haver muitas unidades administrativas ou *campi* espalhados por diferentes regiões do país.

Já na fase de nomeações, foram encontradas duas dificuldades: a primeira é quando o concurso seja para um cargo muito específico, ou de provas e concorrência muito exigentes, e não haja candidatos cotistas aprovados em número suficiente para suprir a reserva de vagas. A segunda consiste em nomear candidatos pelo sistema de cotas quando esses tenham nota para ocupar vagas de ampla concorrência.

Ainda que a Lei 12.990/2014 preveja, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, que “*Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas*”, não está claro na norma em que momento deva ser realizada a realocação dos candidatos cotistas com desempenho suficiente para figurar na ampla concorrência, especialmente nos certames com mais de uma etapa.

Em outro estudo de destaque, Luiz Mello e Ubiratan Resende<sup>3</sup> investigaram especificamente a questão do magistério superior e reuniram dados de editais de concursos públicos para docentes do quadro efetivo de 63 universidades federais, no

<sup>3</sup>MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. In: Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 8-28, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/8rgdRZSDznLBjnZPq6sYbPL/?lang=pt#> acesso em novembro de 2023. Posteriormente, o estudo foi aprimorado em nova publicação sobre o mesmo tema em Boletim de Análise do IPEA, como: MELLO, Luiz. Novos Horizontes Interpretativos da Lei no 12.990/2014 e Políticas de Reparação: ações afirmativas para negras(os) e carreira docente em universidades federais. In: Boletim de Análise Político-Institucional n. 31. IPEA: Dezembro de 2021. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/211220\\_bapi\\_31\\_art\\_12.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_12.pdf) acesso em outubro de 2023.



período de 9 de junho de 2014 a 31 de dezembro de 2018. Somados, os concursos ofereceram um total de 18.132 vagas, sendo 16.666 (91,9%) ocupadas pela ampla concorrência, 964 (5,3%) pela reserva para negros, e 502 (2,8%) pela reserva para pessoas com deficiência. Ou seja, pelo menos 2.700 vagas deveriam ter sido reservadas para candidatos negros e não o foram.

Segundo os autores, o fracionamento de vagas é a principal razão para o não cumprimento, nos concursos em questão, da Lei 12.990/2014. É um padrão que as universidades quase sempre realizem concursos por meio de editais que oferecem menos de três vagas, contornando então a previsão do parágrafo 10 do artigo 1º da Lei. Quando oferecem três ou mais vagas, essas são divididas por especialização, ignorando ou burlando a aplicação dos 20% previstos em lei deve incidir sobre o total de vagas do edital e não o de cada área/setor de conhecimento específico.

Buscando corrigir inconsistências como essas, bem como aprimorar o processo de heteroidentificação, uma série de normativas complementares vêm sendo produzidas, desde a publicação da Lei, para melhor orientar a sua aplicação. Entre essas, se destacam a Orientação Normativa nº 3 de 2016, bem como a Portaria Normativa nº 4 de 2018, e a Instrução Normativa nº 23 de 2023, todas editadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, descritas em maior detalhe nas próximas seções do presente relatório.

A problemática das divergências interpretativas também se evidencia pelo volume de processos judiciais instaurados após a publicação da Lei 12.990/2014, que têm como objeto, naturalmente, a decisão das bancas de heteroidentificação, mas também solicitam ao judiciário a consolidação de entendimentos quanto à melhor forma de aplicação do dispositivo. Naturalmente, sempre haverá espaço para a disputa exegética no Direito. Quanto melhor elaborada seja uma norma, entretanto, menos espaço haverá para divergência.

Por essa razão, o presente relatório se concentrou sobre a análise de conteúdo dos processos judiciais relacionados ao tema, considerando apenas aqueles que chegaram à discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) a partir de junho de 2017, data de julgamento da ADC 41/2017.

A opção por analisar apenas os processos com circulação no STF resulta de que o órgão concentre um maior número de ações coletivas, cujo julgamento tem efeito

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.9/87
---------------	---------------------	--	----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

difuso sobre a sociedade, excedendo as partes envolvidas e fixando novos entendimentos para a aplicação da Lei. Além disso, permite uma visão panorâmica das decisões tomadas nos tribunais de origem, dando uma amostra da diversidade de entendimentos praticados no Brasil. Por fim, é útil a análise das decisões do STF porque os entendimentos consolidados ali, tanto em ações coletivas como individuais, mesmo quando não vinculantes, servem como parâmetro para o comportamento do Poder Judiciário.

No total, foram identificados 129 processos<sup>4</sup>, de variadas classes, que apresentam alguma conexão entre seus objetos e a Lei 12.990/2014. O produto dessa investigação, de caráter sobretudo descritivo, pretende servir como subsídio para a formulação de ações voltadas à consolidação de entendimentos jurídicos comuns, visando o fortalecimento da política de reserva de vagas e diminuindo a margem para judicializações futuras.

Pretende, também, identificar os pontos mais frágeis de interpretação, percebendo inconsistências ainda não sanadas por normativas complementares, a fim de apontar caminhos para avançar na melhor aplicação da Lei.

## 2. Síntese da literatura sobre o tema

Há duas dimensões principais a serem consideradas no estudo do presente tema, profundamente interligadas. A primeira é a materialidade do acesso aos espaços públicos: o racismo estrutural que impede que corpos negros participem da Administração Pública. A segunda é de ordem simbólica: o racismo epistêmico que enviesada as decisões subjetivas produzidas pelo sistema judiciário, contrariando, por vezes, a intenção originária da Lei e alterando as decisões tomadas pelas bancas de heteroidentificação, enfraquecendo, assim, a política de cotas.

Sobre a primeira dessas dimensões, a título de revisão teórica, é relevante pontuar que a raça, como nos apresenta o sociólogo Aníbal Quijano<sup>5</sup>, é um instrumento simbólico de dominação social vinculado à aparência fenotípica dos corpos, mas não exclusivamente determinado por esta. Combina identidades sociais (“indígena”, “negro”,

<sup>4</sup>O levantamento foi encerrado em 15 de outubro de 2023, não sendo atualizado posteriormente.

<sup>5</sup>QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.10/87
---------------	---------------------	--	-----------

“branco”, “amarelo”, etc.) e geoculturais (“América”, “Europa”, “África”, “Ásia” e “Oceania”) que se somam ao sexismo e pautam a hierarquia da divisão internacional do trabalho de modo amplo. Foi criada para legitimar moralmente a violência colonizatória, operando como marco fundador da Modernidade, e desde a sua criação, apontam Quijano<sup>6</sup> e Nah Dove<sup>7</sup>, é imposta como critério básico de organização da população em todas as sociedades alcançadas pelo capitalismo.

Quando as práticas fundadas no racismo e no sexismo passam a estruturar as instituições sociais, hierarquizando o acesso dos sujeitos a estas instituições e consolidando suas posições na estrutura social, ocorre o que, segundo Ramón Grosfoguel<sup>8</sup>, se convencionou denominar racismo/sexismo institucional.

O resultado dessa discriminação estrutural, no que toca o caso em tela, se verifica na composição do quadro de servidores efetivos da Administração Pública Federal. O estudo de Tatiana Dias e Felix Lopez, intitulado *Perfil Racial do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020)*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>9</sup>, atualiza e confirma o levantamento já mencionado desenvolvido pela ENAP: há uma sub-representação da população negra no serviço público, especialmente nos setores mais bem remunerados.

Segundo os pesquisadores, em 2020, os cargos de nível superior concentravam 65,1% de pessoas brancas e apenas 27,3% de pessoas negras. Já nos cargos de nível intermediário, que respondem por menos de 40% dos vínculos ativos e possuem remunerações inferiores, se observou uma disposição menos desigual, embora ainda desproporcional, uma vez que brancos somaram 46,4% e negros, 43,9%.

Esses dados retratam a baixa efetividade da Lei. Conforme aponta o IPEA, apesar de garantir um percentual mínimo de entrada de negros no serviço público, a implementação da nova regra não levou a um aumento expressivo da parcela de servidores negros e negras no Poder Executivo Federal.

<sup>6</sup>QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. In: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds). El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

<sup>7</sup>DOVE, Nah. An African-centered critique of Marx's logic. *Western Journal of Black Studies*, J9(4), 260-271, 1995.

<sup>8</sup>GROSFOGUEL, Ramon. A Estrutura do Conhecimento nas Universidades Ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. *Revista Sociedade e Estado – volume 31, número 1, janeiro/abril, 2016.*

<sup>9</sup>Nota Técnica nº 49 da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/210720\\_nt\\_diest\\_n\\_49.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf) Acesso em julho de 2023.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.11/87
---------------	---------------------	--	-----------

Na análise do tema, importa notar que a condição estruturante do racismo também afeta a distribuição de cargos no Poder Judiciário, igualmente composto por uma maioria branca. Segundo dados da “Pesquisa sobre Negros e Negras no Judiciário”<sup>10</sup>, apenas 12,8% dos magistrados no Brasil são negros.

Segundo Simone Alvarez<sup>11</sup>, a questão é relevante porque, diante da imbricada relação entre a materialidade dos corpos e a formação simbólica dos indivíduos, essa baixa representatividade resulta em um sistema judiciário com baixo ou nenhum letramento racial e, portanto, despreparado para a atuação em causas que envolvam racismo. Nesse sentido, a atuação de magistrados em processos judiciais que contestam a aplicação da Lei pode mesmo contribuir para o enfraquecimento da política de cotas.

Torna-se assim visível a condição que Grosfoguel denomina como racismo/sexismo epistêmico. O que marca o racismo/sexismo epistêmico, segundo o autor, é a hierarquização de manifestações da ordem da cultura a partir de classificações de raça e gênero. No topo da escala do privilégio epistêmico, afirma o autor, como fruto de uma série de ações violentas, os homens brancos ocidentais instalaram a si próprios, como marco zero da legítima interação com o mundo. Isto implica que os corpos políticos brancos e masculinos seriam os porta-vozes naturais do discurso legítimo sobre o real, capazes de definir o que é verdade, ou, o que pode ou não ser aceito como evidência ou método na produção de conhecimento.

Determinam a si próprios como os únicos capazes de pautar as normas a partir das quais se devem dar as operações cognitivas. Como revés, são também ameaçados por essa classificação, na medida em que eles mesmos não podem se afastar das práticas brancas, ocidentais e normativas de gênero. Caso contrário, se contaminam e abrem mão de sua perspectiva superior.

Como conclui Grosfoguel, dado que todo projeto moral seja a interface de um projeto de dominação material, o resultado deste cenário de injustiça cognitiva, onde alguns sujeitos têm maior relevância que outros na construção dos discursos sobre o real, é a legitimação da desigualdade material imposta pelos projetos imperiais, coloniais e patriarcais.

<sup>10</sup>Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf> acesso em julho de 2023.

<sup>11</sup>ALVAREZ, Simone. Juízes fora do lugar de fala: uma análise constitucional de decisões judiciais racistas. In: Revista de Direito da Universidade de Brasília, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 97–116, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/36499> Acesso em julho de 2023.

Sousa Santos<sup>12</sup> converge com a perspectiva de Grosfoguel. Para o autor, o racismo material/institucional e o racismo simbólico/epistêmico se manifestam, na prática, nas formas de genocídio e epistemicídio, e sua função é eliminar sujeitos e práticas que ameacem o sucesso da expansão capitalista.

Sueli Carneiro<sup>13</sup> dialoga com Sousa Santos e amplia a compreensão sobre o epistemicídio, reconhecendo sua função. Segundo Carneiro, o epistemicídio não é apenas de um processo de negação e exclusão, mas da produção ativa de mecanismos de deslegitimação. A carência material, a privação e a discriminação tornam-se, nesta perspectiva, tecnologias de dominação.

Finalmente, Maria Aparecida da Silva Bento<sup>14</sup>, em sua tese doutoral, defendida em 2002, analisa o discurso de gestores de pessoal – chefes e profissionais de recursos humanos – na Administração Pública e produz uma impecável síntese do que denomina “pacto narcísico da branquitude”. Segundo a autora, este pacto se refere a alianças intergrupais entre brancos, forjadas e caracterizadas pela ambiguidade, pela negação de um problema racial, pelo silenciamento, pela interdição de negros em espaço de poder, e pelo permanente esforço de exclusão moral, afetiva, econômica, e política do negro no universo social.

Neste contexto é que se caracteriza a branquitude como um mecanismo de privilégio racial, econômico e político, no qual a racialidade, não nomeada como tal, carregada de valores, de experiências, de identificações afetivas, acaba por definir a sociedade. A branquitude como preservação de hierarquias raciais, como pacto entre iguais, encontra um território particularmente fecundo nas organizações públicas, as quais são essencialmente reprodutoras e conservadoras em função da natureza política do Estado Moderno.

Para Lemgruber et al.<sup>15</sup>, no caso do sistema judiciário, esta condição de autocentramento branco se reflete na parcialidade das decisões e no favorecimento de determinadas pautas. No caso em tela, essa condição se traduz nas decisões judiciais, discordando das deliberações das bancas de heteroidentificação e, assim,

<sup>12</sup>SOUSA SANTOS, Boaventura. *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

<sup>13</sup>CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não ser como fundamento do ser*. Tese (doutorado) em Educação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

<sup>14</sup>BENTO, Maria Aparecida. *Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público*. 2002. 185 f. Tese (doutorado em Psicologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.php> Acesso em julho de 2023.

<sup>15</sup>LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.13/87
---------------	---------------------	--	-----------

desrespeitando sua autonomia, ou, ainda, decidindo por interpretações diversas ao objetivo original da Lei 12.990/2014, de ampliação da representatividade negra em órgãos públicos.

### 3. Contextualização e apresentação da Lei 12.990/2014

A criação da Lei 12.990/2014 é o resultado de um longo processo sócio-histórico, do qual destacaremos aqui apenas alguns eventos centrais e recentes, de âmbito nacional e internacional, fruto da articulação transnacional do movimento negro.

O primeiro desses é a Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, realizada em 1966, e ratificada pelo Brasil em 1969, através do Decreto n. 65.810. No documento, já consta previsão expressa sobre o acesso ao trabalho como forma de combate à discriminação, como se lê:

#### ARTIGO V

*De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2 desta Convenção, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos:*

(...)

*(i) direitos ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, à proteção contra o desemprego, a um salário igual para um trabalho igual, a uma remuneração equitativa e satisfatória;*

Na sequência, em 1983, tivemos a primeira proposta formal de reserva de vagas para negros em concursos públicos no Brasil: o Projeto de Lei (PL) n. 1.332/1983, de autoria do então deputado Abdias do Nascimento. Além do critério racial, o PL propunha também a interseccionalidade com gênero, fixando participação mínima de 20% de homens e 20% de mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos. Como registra Tatiana Silva<sup>16</sup>, mesmo com pareceres favoráveis, o PL tramitou até 1986 e foi arquivado.

Logo em seguida, em 1988, a nova Constituição Federal estabeleceu o livre acesso ao trabalho como direito fundamental, combinado aos princípios de isonomia e

<sup>16</sup>SILVA, Tatiana. Ações Afirmativas nos Estados Brasileiros: O Caso da Reserva de Vagas Para População Negra em Concursos Públicos. Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), 2022. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT\\_Acoes\\_Afirmativas\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT_Acoes_Afirmativas_Publicacao_Preliminar.pdf) acesso em outubro de 2023.



vedação à discriminação. No ano seguinte, a Lei 7.716/1989, conhecida como Lei do Racismo, dispôs especificamente sobre o acesso aos cargos na Administração Pública:

*Lei 7.716/1989*

*Art. 3º Impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Direta ou Indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos.*

*Pena: reclusão de dois a cinco anos.*

*Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, obstar a promoção funcional.*

Diante do novo contexto, Abdias do Nascimento, já então senador, tornou a propor a reserva de vagas no PL n. 75/1997, no mesmo formato do PL anterior. Não logrou êxito, entretanto, e foi novamente arquivada a proposta.

Em 2001, assistimos à realização da Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, na cidade de Durban, na África do Sul. A Conferência de Durban, como ficou conhecida, definiu diretrizes sobre isonomia no acesso ao trabalho e teve importante repercussão no Brasil.

Como frisa Tatiana Silva<sup>17</sup>, logo em seguida ocorreram o lançamento do Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), em 2002, bem como a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a constituição de políticas para articulação e a formação de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), em 2003.

Todas essas iniciativas colaboraram para fortalecer a construção de políticas de reservas de vagas, gerando ambiente de apoio de atores promotores de políticas voltadas à redução das desigualdades raciais.

A pesquisadora destaca como o impacto dessas ações foi sentido especialmente na esfera municipal. Ainda em 2002, os municípios de Cubatão, Jundiá e Piracicaba (SP), Ibiá e Juiz de Fora (MG) e Bagé (RS), foram vanguardistas na aprovação das primeiras legislações para implementação de cotas para negros em seus concursos. Entre os governos estaduais, o Paraná foi o pioneiro, com medida aprovada em 2003. Somados, até a data da aprovação da Lei 12.990/2014, quatro estados e 46 municípios já teriam estabelecido ações afirmativas dessa natureza.

Outro avanço importante como marcador da pauta foi a publicação da Lei 12.288/2010, o Estatuto da Igualdade Racial, que dispôs sobre a contratação no setor

<sup>17</sup>Idem.

Público:

*Lei 12.288/2010*

*(...) Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.*

A normativa foi clara na programação da eliminação da discriminação racial no acesso ao mercado de trabalho e à Administração Pública. Não é propositiva, entretanto, no estabelecimento de quais ferramentas específicas deveriam ser aplicadas para alcançar esses objetivos.

O primeiro instrumento normativo federal com delimitações precisas de institucionalização de uma política de cotas surgiu pouco tempo depois, com a Lei 12.711/2012, que determinava a reserva de 50% das vagas em cursos técnicos e de graduação nas Instituições Federais de Ensino para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Dessa cota, a metade deve ser reservada a estudantes cujas famílias apresentem renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio.

Também dentro dessa cota devem estar contemplados os estudantes negros, com percentual variável. Nos termos do artigo 3º da lei, para cada instituição deve calculada a reserva de vagas para estudantes pretos e pardos em proporção equivalente aos indivíduos que se autodeclararam negros em cada uma das Unidades da Federação, conforme dados do censo demográfico mais recente.

No ano seguinte, ampliando o escopo das cotas e visando suprir a lacuna deixada pelo Estatuto da Igualdade Racial para a contratação pelo setor público, foi elaborado o Projeto de Lei nº 6.738, submetido ao Congresso em novembro de 2013, com o objetivo de disciplinar a reserva de 20% das vagas nos concursos públicos para cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Federal, a todos os candidatos que se autodeclararem negros no ato da inscrição.

Para chegar a esse percentual, o Projeto de Lei (PL) se baseou no Censo Demográfico de 2010, conduzido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), que apontou a significativa discrepância entre os percentuais da

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.16/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder à altura.

Nos termos do PL, esse dado evidenciaria que, embora os concursos públicos constituam um método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, a sua utilização, por si só, não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra.

O prazo estimado para solucionar a problemática foi de, no mínimo, 10 anos de vigência da política afirmativa, considerando que sua efetividade seria complementada pelos resultados de outras ações fomentadas pelo Estatuto da Igualdade Racial (como é o caso, por exemplo, da reserva de vagas em Universidades).

Após o término desse período, caberia aos órgãos competentes realizar uma avaliação dos resultados, a fim de determinar se os quadros do Poder Executivo federal já refletiam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira, ou se a prorrogação do dispositivo e a proposta de novas ações semelhantes ainda seriam necessárias.

Como registra Miranda<sup>18</sup>, a discussão do PL nº 6.738/2013 pelo Congresso Nacional revelou o caráter controverso do projeto, com os votos contrários de diversos parlamentares. Na Câmara dos Deputados, a medida tramitou pelas Comissões de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), de Direitos Humanos e Minorias (CDMH), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na primeira delas, houve a apresentação de seis emendas, durante o prazo regimental, que ampliavam o alcance da lei – todas rejeitadas.

Destaca-se, entre essas, a emenda proposta no âmbito da última comissão por onde tramitou – a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) –, com o propósito de estender a reserva de vagas aos cargos dos Poderes Judiciário e Legislativo<sup>19</sup>. O relator da proposta emitiu então parecer contrário à medida, por entender

<sup>18</sup>MIRANDA, Thiago. Políticas de Ação Afirmativa em Concursos Públicos Federais: um Estudo sobre a Lei Nº 12.990/2014. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15131> acesso em outubro de 2023.

<sup>19</sup>No Poder Judiciário, a questão seria trabalhada posteriormente, com a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para cargos efetivos nos órgãos do Poder Judiciário, inclusive de ingresso na magistratura, a partir da Resolução nº 203 de 23 de junho de 2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como para cargos efetivos e vitalícios nos órgãos do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), inclusive de

que havia vício de iniciativa:

A Emenda nº 6 contém vício formal de iniciativa, que a torna inconstitucional, ao dispor sobre os cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Com relação aos cargos do Poder Legislativo, apenas a Mesa Diretora pode propor projeto dispor sobre o regime jurídico do seu pessoal e sobre os seus cargos, conforme o art. 15, XVII, do Regimento Interno da Casa. Com relação aos cargos do Poder Judiciário, apenas àquele Poder cabe dispor sobre os seus cargos, nos termos do art. 96, II, “b”, da Constituição Federal.

No Senado, a matéria tramitou por apenas 20 dias, e houve apenas uma proposta de emenda, para inclusão de dispositivo que reservaria 40% das vagas dos concursos para candidatos que residissem na localidade em que o certame estivesse sendo realizado. A emenda, no entanto, não foi acatada.

Por fim, a despeito das posições contrárias, o projeto foi aprovado e convertido na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. A Lei possui apenas 6 artigos, como se transcreve a seguir:

Art. 1º Ficam reservadas 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, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das

ingresso na carreira de membro, a partir da Resolução nº 170 de 13 de junho de 2017 do CNMP.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.18/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Note-se que, à diferença da Lei 12.711/2012, que regulamenta a reserva de vagas para cursos de graduação das universidades federais, no caso das cotas para concursos não há recorte de caráter socioeconômico. Para estar apto a ser beneficiário da reserva de vagas, o critério é exclusivamente racial, o que revela o objetivo precípua da Lei 12.990/2014 em enegrecer o universo do funcionalismo público.

Outro destaque relevante, como aponta Miranda<sup>20</sup>, é que, ao contrário do que defendia parte das entidades do movimento negro, e à diferença dos projetos anteriormente propostos por Abdias do Nascimento, não há previsão de observância da proporcionalidade de gênero, em interseccionalidade com a raça.

Ainda assim, a criação da Lei 12.990/2014 representou, sem dúvidas, um importante avanço na direção da isonomia do acesso aos cargos na Administração Pública. Como sói acontecer a todo dispositivo, contudo, sua aplicação e interpretação não são perfeitas, e continuaram a ser disputadas nos anos que se seguiram. Nesse sentido, Arruda, Bulhões e Santos<sup>21</sup> observam que, desde os primeiros anos de vigência da lei de cotas raciais em concursos, houve uma série de embates provenientes de segmentos da sociedade contrários a esse tipo de política pública.

Os argumentos, apontam os autores, frequentemente giraram em torno do

<sup>20</sup>Idem.

<sup>21</sup>ARRUDA, Dyego; BULHÕES, Lucas; SANTOS, Caroline. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 145, p. 91-111, set./dez. 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jjB46rrCTkFzPC7KTbfsDzf/#>, acesso em outubro de 2023.

fato de que a institucionalização das cotas raciais em concursos poderia ferir dispositivos constitucionais, sobretudo no que se refere aos princípios da impessoalidade e eficiência na administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, pela subjetividade na identificação racial dos candidatos.

Por essa razão, em 2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Orientação Normativa nº 3 de 1º de agosto de 2016, que determinou a aferição da veracidade da autodeclaração prestada pelos candidatos negros em concursos federais por meio de comissão de verificação, formada por especialistas, que teria como critério único de avaliação o fenótipo:

*Art. 2º (...) § 1º As formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.*

A Orientação repetiu, porém, o texto da lei quanto à eliminação do certame em caso de declaração falsa. A condicionante não é clara porque sugere a presença da má-fé como elemento necessário à penalização de eliminação, ainda deixando margem para a judicialização:

*Art. 2º (...) § 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis.*

Assim, embora necessária, a medida resultou em novo cenário de controvérsias judiciais, incluindo o questionamento da autonomia decisória das bancas, a suspensão de concursos por decisão judicial falta de consenso quanto à constitucionalidade da reserva de vagas raciais, além da persistência de denúncias relacionadas a fraudes em concursos.

A fim de respaldar a Lei e garantir a sua manutenção, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no Supremo Tribunal Federal (STF) para garantir o pleno reconhecimento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Em 8 de junho de 2017, o STF julgou a ADC Constitucionalidade 41/2017, declarando a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, fixando a seguinte tese de julgamento:

*É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.*

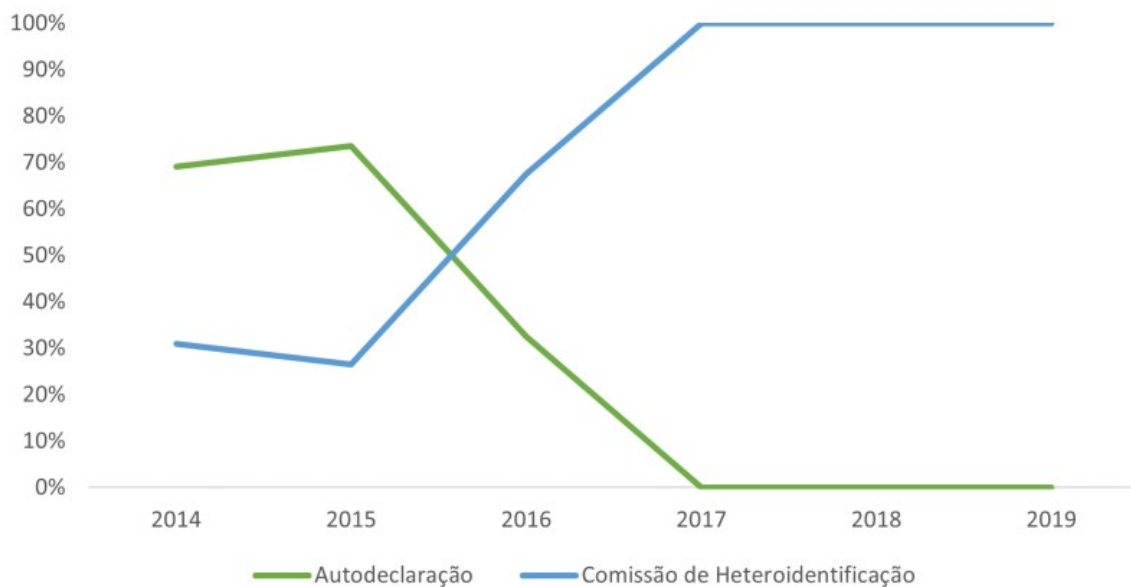
Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.20/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

Os critérios subsidiários a que o acórdão se refere dizem respeito à prática das bancas de heteroidentificação. Sua legitimação produziu importantes efeitos: como aponta o relatório da ENAP de 2021, após o julgamento da ADC 41/2017, as bancas de heteroidentificação passaram a ser a regra nos concursos do Executivo Federal, substituindo totalmente as autodeclarações, como se observa no seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Forma de averiguação de candidatos cotistas por ano de realização do concurso



Fonte: ENAP, 2021

O acórdão fixou também os seguintes entendimentos para conduzir a interpretação do dispositivo, como se transcreve<sup>22</sup>:

- Os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos;
- A reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura);
- Os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e
- A ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados

<sup>22</sup>Inteiro teor completo disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729> acesso em outubro de 2023.

deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas

A decisão foi unânime e todos os ministros convergiram no entendimento de que a desequiparação promovida pela Lei 12.990/2014 é constitucional porque produz isonomia entre os indivíduos.

Como é próprio da Suprema Corte, a decisão não se baseou apenas em uma exegese jurídica restrita ao próprio ordenamento, mas também em elementos extrajudiciais de caráter científico – como as pesquisas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base no Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e literatura especializada na área, que dão consistência à prática judicial.

A utilização de tais insumos se justifica vez que, além da concordância com a norma, se busca também atender à relevância social da matéria julgada. Essa compreensão pode ser ilustrada a partir do seguinte excerto do voto do ministro Roberto Barroso, relator da ação:

*“Especificamente em relação ao serviço público, Nota Técnica do Ipea elaborada para subsidiar a discussão do projeto de lei que deu origem à Lei 12.990/2014 trouxe dados reveladores. Mesmo no setor público, em que são empregados critérios supostamente impessoais de seleção, os negros ocupam majoritariamente as carreiras e posições de menor qualificação e prestígio e têm níveis de rendimento inferiores, quando comparados com servidores públicos brancos com o mesmo nível de escolaridade.”*

*Nas palavras do juiz Blackmun, “a fim de superar o racismo, é preciso primeiro ter em conta a raça. Não há outro caminho”. Portanto, diante da persistência das desigualdades enfrentadas pela população afrodescendente, evidenciada em todos os indicadores sociais, **há fundamento constitucionalmente legítimo para a desequiparação promovida pela Lei 12.990/2014.** Afinal, a reserva de vagas para negros no serviço público se volta a combater o racismo estrutural presente na sociedade brasileira, na linha dos compromissos firmados pela Constituição de 1988 com a promoção da igualdade em seu sentido material, com a redução das desigualdades e com o combate ao racismo (CF/1988, arts. 3º, III, e 5º, caput e XLII).*

(...)

*Além da redistribuição, a ação afirmativa criada pela Lei 12.990/2014 tem como meta contribuir para o ganho de autoestima da população negra, a eliminação dos estereótipos raciais, e para o aumento da diversidade e do pluralismo do serviço público. Nessa linha, conforme a exposição de motivos do Projeto de Lei 6.738, a reserva de vagas para negros em concursos públicos busca garantir que “os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira”. De fato, o racismo estrutural produz injustiças que não se confinam à estrutura econômica da sociedade, envolvendo, ainda, a ordem cultural ou simbólica existente. Para Nancy Fraser, tais injustiças decorrem de modelos sociais de representação que, ao imporem determinados códigos de interpretação, recusariam os “outros” e produziriam a dominação cultural, o não reconhecimento ou mesmo o desprezo.”*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.22/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



[ADC 41, voto do rel. min. Roberto Barroso, j. 8-6-2017, P, DJE de 17-8-2017.  
Grifos próprios]

Também o voto do ministro Celso de Mello sintetiza bem o posicionamento da Corte, na análise dos elementos puramente jurídicos:

*(...) O modelo institucional de ações afirmativas como instrumento de implementação de mecanismos compensatórios destinados a concretizar, no plano material, o direito das pessoas negras ajusta-se, precisamente, ao que dispõem esses instrumentos normativos, todos eles impregnados de inquestionável fundamentalidade. Na verdade, as políticas públicas têm, na prática das ações afirmativas, um poderoso e legítimo recurso impregnado de eficácia necessariamente temporária destinado a conferir efetividade e a dar sentido e consequência aos próprios objetivos de plena realização da igualdade material. Como anteriormente salientado, cabe reconhecer que a adoção de mecanismos compensatórios, fundados em políticas públicas de ação afirmativa, tem por explícita finalidade contribuir para a realização, no plano material, do princípio constitucional da igualdade, além de revelar extrema fidelidade à exigência, que é também constitucional, de viabilizar a promoção do bem-estar de todos, de erradicar a marginalização e de fazer respeitar o postulado da dignidade da pessoa humana, em ordem a permitir que se construa, em nosso país, uma sociedade justa, uma sociedade livre, uma sociedade fraterna, uma sociedade solidária. Busca-se, enfim, por esses meios, compensar situações de desnível que historicamente se registraram e que ainda, lamentavelmente, subsistem no Brasil. (...) Vale registrar um ponto que me parece importante: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, já incorporada, formalmente, ao plano do direito positivo interno brasileiro, estimula, em suas diversas cláusulas, a adoção da chamada “discriminação positiva ou reversa”, no sentido de que sejam acolhidas, no plano doméstico, medidas especiais tomadas com o objetivo precípuo de assegurar, de forma conveniente, o progresso de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para poderem gozar e exercer, em plenitude, os direitos humanos e as liberdades fundamentais em igualdade de condições, advertindo, ainda, que tais medidas não serão consideradas práticas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos.*

[ADC 41, rel. min. Roberto Barroso, voto do min. Celso de Mello, j. 8-6-2017, P, DJE de 17-8-2017.]

Esse é o tom dos votos que, em geral, não deixam qualquer dúvida quanto à constitucionalidade da Lei, e reconhecem o seu potencial de promoção do combate ao racismo na sociedade. Um ponto, porém, se destaca, deixando um calcanhar de Aquiles na norma: a tese da zona cinzenta, trazida pelo relator, o ministro Roberto Barroso:

*(...) deve-se ter bastante cautela nos casos que se enquadrem em zonas cinzentas. Nas zonas de certeza positiva e nas zonas de certeza negativa sobre a cor (branca ou negra) do candidato, não haverá maiores problemas. Porém, **quando houver dúvida razoável sobre o seu fenótipo, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial.***

[ADC 41, voto do rel. min. Roberto Barroso, j. 8-6-2017, P, DJE de 17-8-2017.  
Grifos próprios]

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.23/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A tese fragiliza a atuação das bancas, dirimindo a sua autoridade na deliberação sobre a condição de cotistas dos candidatos. Como aponta Roger Rios<sup>23</sup>, a questão é particularmente sensível no Brasil:

*(...) Pelo fato de o Brasil não ter institucionalizado um sistema classificatório racial rígido e inequívoco, tal qual ocorreu em outros cantos do mundo (o caso dos Estados Unidos, pela regra da “gota de sangue” é o perfeito contraste), pelo fato de a miscigenação aqui ter campeado como em nenhum outro lugar, resultando na “festejada” mestiçagem (ao menos a partir da metade do século XX, na pena de clássicos como Gilberto Freyre), por tudo isso e muito mais, teríamos desembocado numa “democracia racial” praticamente livre de racismo, e, daí decorrente, numa sociedade onde a raça não importaria, mas sim a classe, ao lado de outras formações identitárias (tais como sexo, região, idade, orientação sexual, etc.) para a promoção da igualdade de oportunidades.*

Segundo o autor, o conceito de zona cinzenta dá margem para que se alegue a impossibilidade de qualquer conclusão razoável e não-arbitrária por parte das comissões diante de fatores como “a ambiguidade insuperável decorrente da mestiçagem, ao menos em face de uma zona cinzenta tão extensa, de um gradiente tão esticado, onde a indeterminação cromática e fenotípica não se deixa encaixar na pureza da dicotomia branco/preto”.

Note-se que, em termos dos efeitos do julgamento, as decisões definitivas de mérito adotadas pelo STF nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) de leis ou atos normativos federais, como é o caso da ADC 41/2017, são vinculantes, isto é, devem ser seguidas, obrigatoriamente, pelos demais órgãos do Judiciário e pelo Poder Executivo.

A força vinculante do paradigma reside apenas no acórdão, onde está registrada a tese proposta pelo STF, e não se estende ao voto do relator, mesmo nesse caso onde não houve quaisquer divergências. Logo, a tese da zona cinzenta, que está presente apenas no voto do ministro, não é vinculante. É claro, porém, que se torna uma referência relevante para o julgamento de casos relacionados ao tema, influenciando a interpretação em todos os níveis do Judiciário.

Assim, se pode dizer que o julgamento da ADC 41/2017 contribuiu para o estabelecimento de parâmetros na aplicação e interpretação da lei, diminuindo a margem para sua malversação, mas não delimitou todos os contornos do debate. Na prática, é impossível cobrir absolutamente todas as possibilidades de divergência. Por

<sup>23</sup>RIOS, Roger. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, G.; Júnior, P. (Orgs.). Heteroidentificação e Cotas Raciais: Dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas, Rio Grande do Sul: IFRS, 2018. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Cotas-raciais.pdf> acesso em outubro de 2023.



isso, ainda podemos encontrar casos conflituosos que exigirão a atenção do judiciário e a formulação de novos dispositivos para sua complementação.

Por essa razão, 06 de abril em 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas editou a Portaria Normativa nº 4 – que revoga a Orientação Normativa nº 3 – como uma tentativa de minimizar a margem para fraudes nos processos de heteroidentificação, uniformizar os critérios de análise passíveis de utilização pela banca e garantir a legalidade na ocupação das vagas reservadas em lei. O dispositivo tem força vinculante sobre a atuação da Administração Pública, e foi elaborado pelo GT composto por integrantes do Ministério, da então SEPPIR, do IPEA e da então Escola de Administração Fazendária (Esaf), após determinação do Ministério Público Federal (MPF).

A Portaria reforçou a regra da avaliação por critério fenotípico, avançando em dois pontos relevantes: a desconsideração de quaisquer documentos apresentados pelos candidatos; e a indiferença da presença de boa-fé no caso de declaração falsa:

Art. 9º A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público.

§ 1º Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação.

§ 2º Não serão considerados, para os fins do caput, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

(...)

Art. 11. Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé

No mesmo ano, destaca-se também o Parecer nº 00028, de 23 de abril de 2018, expedido pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor), da Consultoria-Geral da União (CGU), visando impedir o fracionamento de vagas.

O documento, que tem força vinculante para a Administração Pública Federal Direta e Indireta, estabeleceu que a interpretação mais adequada das normas, visando garantir maior efetividade às políticas de ação afirmativa de inclusão social de pessoas portadoras de deficiência e de igualdade racial, é a que prevê que a reserva das vagas ofertadas aos cotistas nos concursos públicos deva ser computada a partir do total das

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.25/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

vagas existentes.

Sobre a eliminação de candidatos reprovados pela banca de heteroidentificação, a AGU se manifestou novamente, em 2019, através do parecer n.º 14/2021/DECOR/CGU/AGU, apresentando uma solução para as diferenças de interpretação entre a Lei 12.990/2014 e a Portaria Normativa n.º 4. A demanda originou-se de consulta encaminhada à CGU/AGU pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (CONJUR/MJSP), nos termos do Parecer n.º 1518/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AG, no qual se entendeu haver incompatibilidade entre o art. 11 da Portaria Normativa n.º 4. A AGU respaldou a Portaria, afirmando que a discussão sobre a boa ou má-fé dos candidatos seria irrelevante para determinar a sua eliminação do certame:

21. Pelas informações e argumentos constantes da presente nota técnica, conclui-se estar em consonância com as normas deste órgão central do Sipec a eliminação do candidato autodeclarado negro que optar por concorrer às vagas reservadas de que trata a Lei n.º 12.990, de 2014, cuja autodeclaração não for confirmada pela comissão de heteroidentificação no procedimento realizado em estrita observância à Portaria Normativa n.º 4, de 2018, resguardados o contraditório e a ampla defesa na forma dos arts. 13 a 15 da referida Portaria .  
(...)

23. Assenta-se, por fim, que a autodeclaração não confirmada no procedimento de heteroidentificação regulamentado pela Portaria Normativa n.º 4, de 2018, **sujeita o candidato à eliminação do concurso** na forma disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei n.º 12.990, de 2014, **abstraidas quaisquer discussões sobre a sua intenção.**

O entendimento se manteve até que uma importante alteração foi publicada pelo Ministério da Economia, através da Portaria n.º 14.635 de 2021, modificando a Portaria Normativa n.º 4 em seu artigo 11 e revertendo o referido parecer da AGU. A nova portaria estabeleceu que, a partir de então, os candidatos reprovados pela banca de heteroidentificação não mais seriam eliminados do certame, senão realocados para a ampla concorrência, a não ser que comprovada, em procedimento administrativo, a falsidade da autodeclaração.

Essa nova determinação foi mantida pela mais recente Instrução Normativa MGI n.º 23, de 25 de julho de 2023, também editada com o propósito de uniformizar e avançar na interpretação e aplicação da lei, perseguindo a máxima efetividade da política. Assim como a Portaria, a Instrução Normativa é um dispositivo com força vinculante sobre a atuação da Administração Pública.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.26/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A IN 23 preenche uma série de lacunas deixadas pela Lei 12.990/2014, destacando, entre seus pontos principais, que:

- A Lei se estende a concursos para cargos de natureza temporária (art. 1º, inciso II);
- Na hipótese de certames com mais de uma fase, as pessoas negras com pontuação suficiente para aprovação em ampla concorrência deverão figurar tanto na lista de classificados dentro das vagas reservadas quanto na lista de classificados de ampla concorrência, de modo a preservar a proporção do cadastro reserva (art. 9º);
- Os editais devem garantir a participação de todas as pessoas negras optantes pela reserva de vagas sempre que atingida a nota mínima em cada fase, eliminando, assim, a cláusula de barreira para o sistema de cotas (art. 10);

Além disso, a IN 23 enfatiza que a identificação do candidato como negro se realiza exclusivamente através de marcadores fenotípicos. Entretanto, também consolida a tese da zona cinzenta e define, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, que a presunção relativa de veracidade deverá prevalecer em caso de dúvida razoável a respeito do fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação. Ou seja, ainda deixa margem para o questionamento do parecer, sem estabelecer os critérios mínimos para que uma decisão seja considerada motivada.

Outro ponto de fundamental importância é a ausência de parâmetros legais que regulamentem o monitoramento e avaliação da Lei. Em relatório<sup>24</sup> anterior produzido pela ENAP, já mencionado na introdução do presente documento, se chamou atenção para o fato de que, apesar de determinação legal nos artigos 5º e 59 da Lei 12.990/2014, até o momento não existe regulamentação da Lei, com o estabelecimento de métodos, parâmetros e procedimentos para a avaliação e monitoramento de sua implementação. Isso implica que não haja, ainda, obrigatoriedade de registro do ingresso de servidores cotistas em bancos de dados públicos, o que dificulta a tarefa de avaliar a implementação da Lei nº 12.990/2014.

<sup>24</sup>Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal. ENAP. 2021, Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%202021.pdf> acesso em outubro de 2023.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.27/87
---------------	---------------------	--	-----------

Essa falha foi confirmada por relatório<sup>25</sup> da Controladoria Geral da União (CGU), que destacou a ausência de funcionalidade nos sistemas estruturantes de pessoal do executivo federal civil, impossibilitando o registro de informações referentes à utilização de cota no preenchimento das vagas de maneira consolidada, gerencial e acessível.

#### 4. A lacuna na regulamentação de ações judiciais

No presente relatório, nos restringiremos à análise do tema a partir da perspectiva jurídica. Nos próximos tópicos, buscaremos identificar, a partir dos processos julgados pelo STF desde a data de julgamento da ADC 41/2017, quais os pontos de conflito mais recorrentes na aplicação da Lei 12.990/2014, como se relacionam com as normativas mais recentes, e como o próprio STF tem aprofundado o entendimento jurídico do órgão acerca do tema.

Para tanto, é importante compreender, como destacam Gabriel Silveira et al.<sup>26</sup>, que o fato de que o Judiciário possa intervir sobre os atos da Administração Pública não cria a oposição entre Poderes. Pelo contrário, a análise dos autores sobre a influência das judicializações na formação das políticas de ação afirmativa identificou que o Judiciário pode se comportar como um importante coparticipante no seu desenvolvimento.

Um exemplo relevante é o julgamento do caso histórico da ADPF 186, quando o STF sinalizou a constitucionalidade da reserva de vagas para população negra e indígena no vestibular da Universidade de Brasília, fato que contribuiria para a elaboração da Lei 12.711/2012 e para a Lei 12.990/2014 anos mais tarde.

Assim, concluem os autores, a judicialização não deve ser vista como um obstáculo ao desempenho de uma política, senão como uma possibilidade de diálogo entre Poderes que pode resultar no amadurecimento da norma que a regule. É preciso, entretanto, entender a complexidade do Poder Judiciário e perceber que não estamos diante de um sistema com posicionamento homogêneo, senão de uma estrutura

<sup>25</sup>Consultoria sobre processo de monitoramento das Políticas de Cotas em concursos públicos federais. CGU. 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1462345> acesso em outubro de 2023.

<sup>26</sup>SILVEIRA, Gabriel; NASCIMENTO, Gisele; LUZ, Kaélio; EIDELWEIN, Tamires. A judicialização das ações afirmativas no Brasil. In: Revista Confluências. Niterói/RJ: v.24, N.1 jan-abril. 2022. pp. 55-71. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/53590> acesso em outubro de 2023.

amplamente ramificada, mesmo nas instâncias mais altas.

Anderson Pereira<sup>27</sup> aponta nessa direção em estudo de sua autoria, conduzido no IPEA, sobre os processos judiciais envolvendo os concursos públicos realizados para ingresso na Polícia Federal, à luz da Orientação Normativa nº 3, comparando os editais de 2015 e 2018.

O autor constatou que o entendimento do Ministério Público Federal (MPF) diante das judicializações ocorridas variou entre as suas procuradorias, sendo por vezes contraditórios entre si.

Por essa razão, Pereira recomenda que, após a publicação do edital de abertura do concurso público, ocorrendo o eventual questionamento pelo MPF, especialmente quando contrário aos normativos vigentes, o caminho mais seguro é aguardar o posicionamento do Poder Judiciário, como ocorreu no concurso público da PF de 2018. Além disso, recomenda também a consolidação das normativas para evitar que as divergências internas ao Judiciário redundem em insegurança jurídica para os participantes dos processos seletivos.

Débora Alves<sup>28</sup> também pontuou as divergências internas ao judiciário em sua análise das ações relacionadas à implementação da Lei 12.711/2012 julgadas pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região<sup>29</sup> (TRF5). O levantamento foi realizado através da ferramenta de busca de jurisprudência do sítio eletrônico do TRF5, à semelhança da metodologia empregada na presente investigação.

Não houve limitação temporal para a busca, sendo apenas aplicadas as palavras-chave “heteroidentificação” e “universidade”, até o dia 14 de janeiro de 2021. Como resultado, a pesquisadora identificou 2 ações coletivas e 56 processos relacionados a demandas individuais, sobre os quais se concentrou, sendo 30 Agravos e 26 Apelações.

Sobre o tipo da ação<sup>30</sup>, é importante notar que o Agravo é um recurso sobre a

<sup>27</sup>PEREIRA, Anderson. A Experiência da Polícia Federal na Implementação da Reserva de Vagas para Candidatos Negros nos Seus Concursos Públicos. IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional n. 31. Dez. 2021. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11039/7/bapi\\_31\\_experiencia\\_policia.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11039/7/bapi_31_experiencia_policia.pdf) acesso em outubro de 2023.

<sup>28</sup>ALVES, Débora. Judicialização da política de cotas raciais: análise de decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª região sobre o método da heteroidentificação no contexto das universidades públicas. Monografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/57981/1/2021\\_tcc\\_dsalves.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/57981/1/2021_tcc_dsalves.pdf) acesso em outubro de 2023.

<sup>29</sup>O TRF5 cobre os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>30</sup>Agravo de instrumento é o recurso cabível contra as decisões interlocutórias, desde que previstas no art. 1.015 do CPC ou expressamente, em outro dispositivo legal. Decisão interlocutória é toda decisão que não coloca fim à fase de

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.29/87
---------------	---------------------	--	-----------

decisão controvertida em tutela provisória. Assim, é um recurso cuja natureza exige uma análise rápida, a fim de evitar a perda superveniente do objeto. Logo a análise do magistrado acerca do mérito da ação judicial é mais superficial, porque o exame se restringe aos requisitos da tutela.

Nesse caso, nas decisões desfavoráveis aos estudantes, o argumento mais aplicado pelos magistrados para fundamentar suas decisões foi a não-intervenção do Judiciário nas decisões administrativas. Já nas decisões favoráveis os principais argumentos foram a possibilidade de remanejamento para as vagas destinadas à ampla concorrência; e a impossibilidade de exclusão de candidato do processo seletivo universitário nos casos em que o sujeito em questão tenha tido sua autodeclaração confirmada por comissão instaurada pela mesma instituição de ensino. Todos esses argumentos se relacionam com a intenção de preservação do objeto da ação, que pode ser analisada mais detidamente em instrumento posterior.

Já em sede de Apelação, uma ação cuja natureza permite maior tempo de análise do conteúdo material dos processos, tanto nas decisões favoráveis como nas decisões desfavoráveis aos estudantes, o principal argumento aplicado pelos magistrados foi a motivação mais ou menos suficiente dos pareceres das bancas de heteroidentificação.

A autora concluiu que a maioria dos pleitos levados ao TRF5 tem natureza individual: são lides quase sempre interpostas por estudantes autodeclarados pardos e, muito frequentemente (mais da metade dos casos), relacionadas a cursos das áreas médica, jurídica e engenharias. Considerando a predominância da judicialização individual, Alves pondera acerca dos seus inconvenientes:

*(...) especificamente no contexto da judicialização individual, não consideramos desejável o exercício de um papel judicial por demais intenso – a ponto de adentrar critérios reservados à comissão de heteroidentificação. É que, nessas circunstâncias, os magistrados (normalmente não versados em questões étnico-raciais) estarão interferindo intensamente na ação afirmativa a partir de um contexto atravessado por embaraços, tais como a perspectiva judicial fragmentada da política pública e as assimetrias que acompanham o processo de judicialização individual.*

Ou seja, para a autora, os juízes e tribunais brasileiros devem interferir no sistema de cotas raciais com cautela e responsabilidade, para evitar o beneficiamento

---

conhecimento do processo ou à execução, independentemente de seu conteúdo. São tutelas provisórias. Já a apelação é o recurso cabível contra a decisão que coloca fim à fase de conhecimento ou extingue a execução. É o único recurso cabível da sentença. São decisões de caráter definitivo.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.30/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



judicial de indivíduos não detentores do perfil visado pela ação afirmativa.

Relativamente às decisões do TRF5 na esfera da judicialização individual, notou-se um posicionamento menos interventivo nos Agravos do que nas Apelações, sendo os argumentos majoritariamente baseados em fundamentos apenas jurídicos, e não em discussões atinentes ao mérito em si do parecer da banca de heteroidentificação – discussões estas situadas no campo de outras Ciências Humanas mas que igualmente compõem a relevância dos objetos jurídicos.

Diante da independência e controle mútuo entre os Poderes, conclui Alves, é certo que os entraves envolvendo o método da heteroidentificação continuarão a ser levados ao Poder Judiciário, o qual persistirá a exercer importante papel na resolução de conflitos referentes a esta e a outras políticas públicas. Por isso mesmo, faz-se ainda mais necessário aprimorar o exercício jurisdicional mediante uma atuação permeada pela responsabilidade e pela preocupação com o atendimento dos fins da ação afirmativa.

## 5. Metodologia do levantamento

A metodologia aplicada ao presente levantamento foi a análise de conteúdo dos julgados do STF, em todos os processos que se identificou terem seus objetos relacionados à Lei 12.990/2014. A coleta dos dados foi realizada a partir do portal do Supremo Tribunal Federal (STF) – <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>, entre 01 de agosto de 15 de outubro de 2023, com os seguintes parâmetros de busca:

- **Palavra-chave:** “Lei 12.990/2014”
- **Data de julgamento a partir de:** 08/06/2017 – data de julgamento da ADC 41/2017

Foram obtidos, como resultado, 11 acórdãos (incluindo a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41) e 118 decisões monocráticas<sup>31</sup>, totalizando 129 decisões.

<sup>31</sup>Nos Tribunais as decisões devem, em regra, ser proferidas de forma colegiada, resultando na publicação de acórdãos. Os Ministros, no entanto, podem, em hipóteses determinadas, proferir decisões de forma monocrática, ou seja, sem levar ao órgão colegiado. Essas hipóteses estão previstas no artigo 932 do Código de Processo Civil, e são as seguintes:

art. 932 - Incumbe ao relator:

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.31/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A partir dos resultados, foram extraídos do portal eletrônico do STF as íntegras de todas as decisões para análise de conteúdo. Após a leitura dos documentos, as ações foram categorizadas conforme a matéria decidida, e organizadas em temas.

O **Tema 1 – Ampliação da aplicação da Lei 12.990/2014**, reúne 7 ações coletivas e 9 ações individuais. Note-se que não há conflito sobre a identificação de candidatos como cotistas ou não. Mesmo nas ações de caráter individual, as partes já haviam sido aprovadas em seus respectivos processos de heteroidentificação.

Os objetos das ações se concentraram sobre a possibilidade de novos beneficiamentos não previstos pela lei – como no caso de aplicação das Lei 12.990/2014 aos concursos realizadas pelas Forças Armadas, por exemplo – ou, ainda, à fixação de interpretações – como no caso da aplicação da Lei a todas as fases de um concurso.

O **Tema 2 – Legislação municipal e estadual** reúne 5 processos, todos de natureza coletiva, que discutem os limites para a elaboração de normas que prevejam a reserva de vagas em caráter local e disputando-se a competência necessária para tratar a matéria. Importa, para o presente relatório, frisar que seja competência do STF julgar a constitucionalidade de leis federais, estaduais e municipais. Assim, embora a Lei 12.990/2014 tenha aplicação restrita ao Poder Executivo federal, não sendo extensível a concursos nas esferas estadual e municipal, a validade de normativas de caráter estadual ou municipal e sua correta aplicação podem ser levadas à apreciação do STF.

O **Tema 3 – Decisões sobre processos seletivos** reúne 41 processos, todos de natureza individual. Desses, 2 pediram a verificação da aplicação literal do texto da Lei nos casos de fracionamento de vagas. Os demais 39 se referem à revisão de pareceres negativos de bancas de heteroidentificação. Em 32 casos, o parecer foi revertido no tribunal de origem, aprovando o pleito dos candidatos, e mantido pelo STF por questões formais. Em 2 foi mantida a reprovação, nos mesmos termos. Em 4 casos

---

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
- b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
- b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.32/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

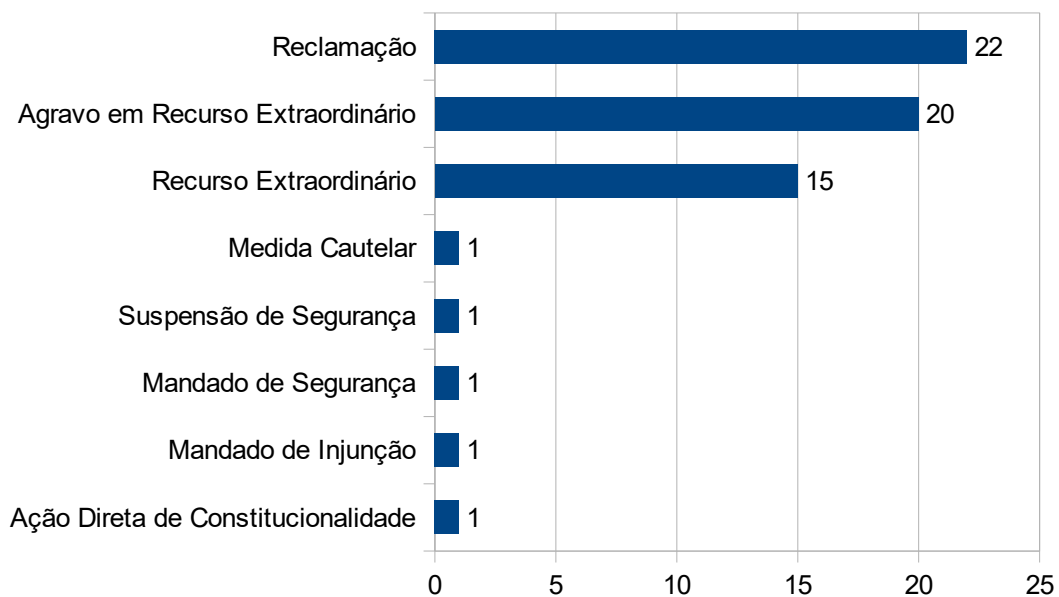


o STF efetivamente alterou a decisão de origem, em uma para aprovar e em 3 para reprovar, sendo estas últimas destacadas adiante como casos modelo. Apenas em 1 caso o STF deixou de julgar, por perda do objeto que corria em ação paralela no STJ.

Os outros 67 processos pertencem ao **Tema 4 – Demais processos**, sendo 30 desses relacionados ao ingresso no ensino superior e 37 a temas diversos, em ações que apenas se referem à lei ou a ADC 41/2017 como paradigma. Nenhum desses influi em nada sobre a aplicação ou interpretação da Lei 12.990/2014.

Considerando apenas os 62 processos diretamente relacionados à Lei 12.990/2014, cabe observar a sua classe, vez que o tipo de ação influi sobre o julgamento que o STF pode desenvolver. Em ordem crescente de ocorrência, estão assim dispostas:

Gráfico 2 – Listagem dos processos segundo a classe



Fonte: dados extraídos do portal de jurisprudência do STF

A **Reclamação (RCL)** é o instrumento processual mais evidente no caso da Lei 12.990/2014 porque é utilizado com a finalidade de garantir que as decisões proferidas pelo STF sejam respeitadas. Em geral, nos casos analisados, o STF procurou avaliar a pertinência do objeto da ação em relação à ADC 41, apenas julgando o mérito nos casos em que houvesse correspondência.

O **Recurso Extraordinário (RE)** é um recurso contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa a norma da Constituição Federal. Na maioria dos casos relacionados à Lei 12.990/2014, o Recurso Extraordinário chega até o STF pela violação dos artigos 3º e 5º da Constituição Federal, no que diz respeito à igualdade sem preconceito ou distinção, ou artigo 2º, pela independência entre poderes. É um tipo de ação que compreende uma análise de mérito mais detida, em comparação com o **Agravo em Recurso Extraordinário (ARE)**, que é cabível contra decisão do presidente ou do vice-presidente do tribunal recorrido que inadmitir Recurso Extraordinário, e tem caráter mais formal, sendo julgada apenas a sua admissibilidade.

O **Mandado de Segurança (MS)** terá uma ação mais superficial porque é um instrumento que exige celeridade na sua avaliação, a fim de que não ocorra a perda superveniente do objeto. A **Suspensão de Segurança (SS)**, e a **Medida Cautelar (MC)** que tiveram aqui como objetivo derrubar e manter o MS, respectivamente, também recebem apreciação sobretudo formal.

O **Mandado de Injunção (MI)** é cabível quando se quer preencher uma lacuna legal de norma regulamentadora para permitir o cumprimento de disposição constitucional.

Por fim, a **Ação Direta de Constitucionalidade (ADC)** é proposta ao STF com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público. Se refere à constitucionalidade de leis estaduais ou posteriores à Constituição de 1988 e gera efeitos vinculantes.

Independentemente da classe, porém, na ampla maioria dos processos, e inclusive nos casos de decisão meramente formal, o STF fez constar o seu posicionamento, endossando alguma das interpretações da Lei 12.990/2014 ou da ADC 41 colocadas em questão. Logo, todos os julgados são relevantes para a análise, importando mais compreender como o órgão se posiciona do que o resultado imediato da ação. Além disso, a íntegra da decisão permite visualizar também as decisões dos tribunais de origem, que antecederam o julgamento do STF, oferecendo uma visão panorâmica das decisões dos tribunais regionais.

Após a divisão em temas e categorização das classes de processos, foram identificados os subtemas que constituem os objetos específicos de cada ação, distribuídos como se lê a seguir:

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.34/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

Tabela 1 – Listagem dos processos segundo subtema do objeto

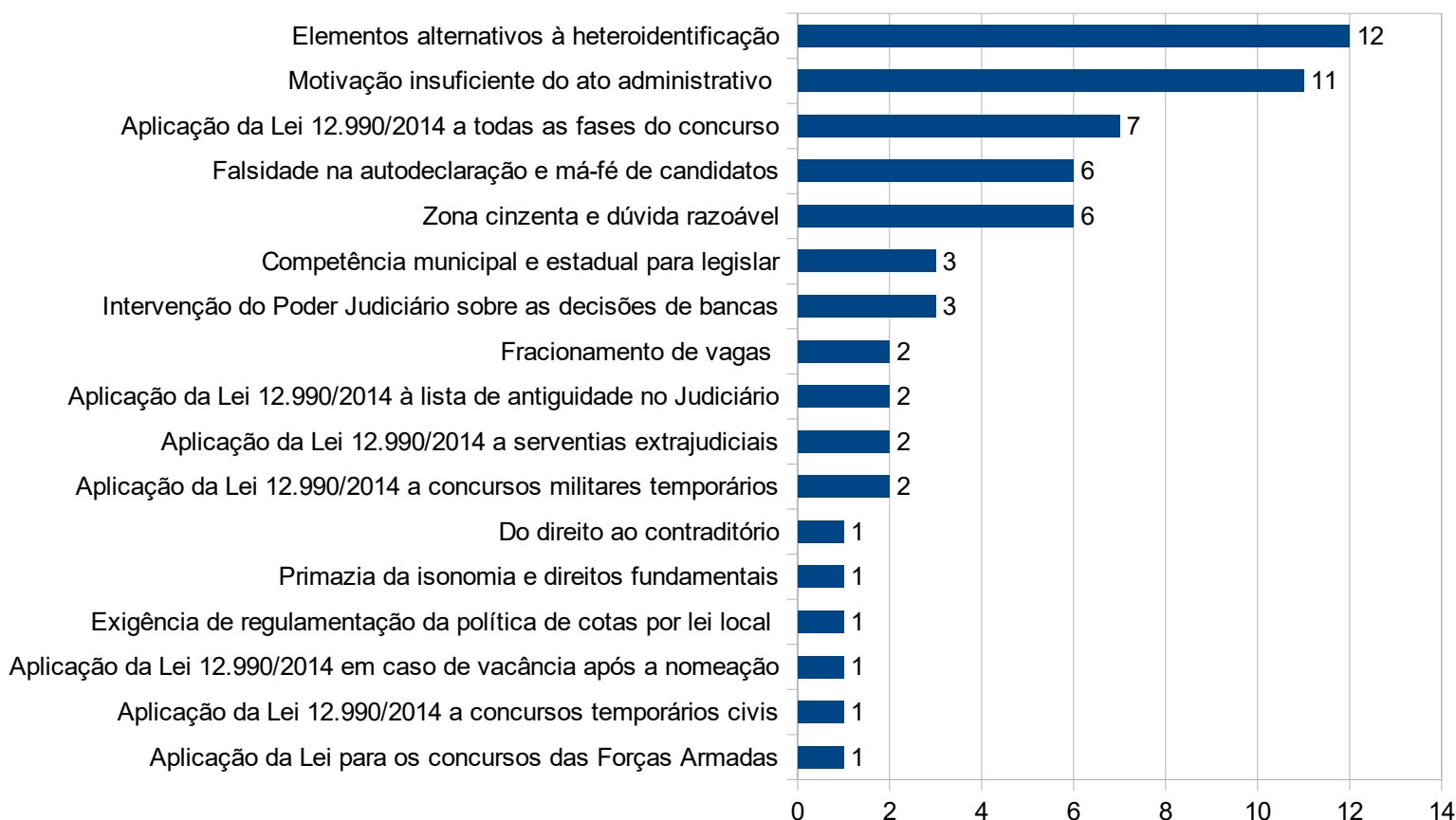
Número de processos	Subtema	Identificador do processo
<b>Tema 1 – Ampliação da aplicação da Lei 12.990/2014</b>		
1	Aplicação da Lei 12.990/2014 para os concursos das Forças Armadas	ADC 41 ED
2	Aplicação da Lei 12.990/2014 a concursos militares temporários	RCL 36.864; RCL 36.864 AgR
1	Aplicação da Lei 12.990/2014 a concursos temporários civis	RE 1.331.760 AgR
2	Aplicação da Lei 12.990/2014 aos concursos de distribuição de serventias extrajudiciais	MI 7.090; RCL 52.312
2	Aplicação da Lei 12.990/2014 à formação de lista de antiguidade no Judiciário	RCL 33.452; RCL 33.452 AgR
7	Aplicação da Lei 12.990/2014 a todas as fases do concurso	RCL 53.791; RCL 53.791 MC; RCL 53.791 AgR; RCL 35.188; MS 39.006; RE 1.426.151; RCL 42.491
1	Aplicação da Lei 12.990/2014 em caso de vacância após a nomeação	RE 1.437.411
<b>Tema 2 – Legislação municipal e estadual</b>		
1	Exigência de regulamentação da política de cotas por lei local	RCL 57.749
1	Primazia da isonomia e direitos fundamentais	RE 821.505
3	Competência municipal e estadual para legislar	RE 1.158.295; RE 1.126.247; ARE 914.104
<b>Tema 3 – Decisões sobre processos seletivos</b>		
2	Fracionamento de vagas	ARE 1.205.363; RCL 39.671

3	Intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões de bancas	RE 1.170.779; RE 1.317.620; RCL 43.296;
11	Motivação insuficiente do ato administrativo	MC 5.347; SS 5.347; RCL 37.954; RE 1.258.024; ARE 1.350.476; RE 1.387.589; ARE 1.373.196; ARE 1.281.199; ARE 1.217.044; ARE 1.217.044 AgR; ARE 1.372.859;
6	Falsidade na autodeclaração e má-fé de candidatos	ARE 1.374.503; ARE 1.364.002; RE 1.306.951; ARE 1.367.222; ARE 1.444.197; ARE 1.458.440
6	Zona cinzenta e dúvida razoável	ARE 1.441.546; RE 1.452.738; RE 1.409.293; RCL 36.995; RCL 43.245; RCL 43.245 MC
1	Do direito ao contraditório	RCL 62.861
12	Elementos alternativos à heteroidentificação	RE 1.306.951; ARE 1.385.962; ARE 1.421.432; ARE 1.438.120; RE 1.074.953; ARE 1.395.499; ARE 1.427.916; RCL 53.151; RCL 53.151 ED; RCL 59.311; RCL 39.817; ARE 1.395.040;
<b>Tema 4 – Demais processos</b>		
30	Processos relacionados ao acesso ao ensino superior	RCL 35363; RCL 35363 AgR; ARE 897672; RCL 35453; ARE 1315065; ARE 1348787; HC 205474; RCL 50237; ARE 1348655; ARE 1372260; ARE 1377360; ARE 1377824; ARE 1384179; RE 1384238; ARE 1390066; ARE 1395616; ARE 1402811; ARE 1409067; ARE 1413651; RE 1419928; RE 1426233; ARE 1426361; ARE 1426568; ARE 1432258; ARE 1438521; RE 1454392; ARE 1310847; ARE 1346860; ARE 1457085; RE 1458780
37	Temas diversos	MS 36142; MS 36153; RCL 29113; RE 1129633; RCL 49673; RCL 53643; RCL 53643 Rcon; RE 1248530 ARE 1359680; RCL 59170; RE 1428103; Rcl 44851; Rcl 44851 AgR; RE 1058333; HC 154248; RE 1335170; ARE 1312793 (d.j. 08/06/2021 e d.j. 26/04/2021); RE 1330949; MS 35124; RMS 35755; RMS 31585; ADPF 698; ADPF 699; ADPF 700; ARE 1342558; MS 38634; RMS 38634; ARE 1397793; MS 38873; ARE 1424503; MS 39244; MS 39289; RE 1260334; MS 38397; MS 38395; MS 38388
<b>129</b>	<b>Total</b>	

Fonte: dados extraídos do portal de jurisprudência do STF

Para facilitar a sua visualização, podemos listar o subtemas por volume de processos, considerando apenas os subtemas dos 62 processos diretamente relacionados à Lei 12.990/2014:

Gráfico 3 – Subtemas por ordem de volume de processos



Fonte: dados extraídos do portal de jurisprudência do STF

O resultado é que podemos observar aonde se concentram os conflitos. O maior volume de processos tem como objeto a contestação direta às decisões das bancas de heteroidentificação, solicitando ao judiciário a análise de elementos alternativos para a classificação dos indivíduos como cotistas. Em segundo lugar, e diretamente relacionado ao anterior, está a motivação insuficiente do ato administrativo, que tornaria ilegal a decisão das bancas.

## 6. Descrição dos processos por temas

Buscando compreender melhor o objeto desses processos e procurar identificar soluções para minimizar o volume de judicializações, cada um dos subtemas será descrito em maior detalhe a seguir.

- **Tema 1 – Ampliação da aplicação da lei**

No que diz respeito às possibilidades de ampliação ou elastecimento da aplicação da Lei 12.990/2014, se destacam as seguintes ações:

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 para os concursos das Forças Armadas**

No julgamento da ADC 41/2017, não houve previsão expressa sobre a aplicação da Lei 12.990/2014 aos casos de concursos militares, apenas aos concursos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos na administração direta e indireta.

Por isso, considerando que as Forças Armadas também integrem a Administração Pública Federal, a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO) ajuizou **Embargos Declaratórios sobre a ADC 41/2017** para garantir a ampliação da aplicação da Lei a todos os concursos das Forças Armadas. O pedido foi concedido pelo STF, conforme ementa:

*ADC 41 ED – DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADC. APLICABILIDADE DA POLÍTICA DE COTAS DA LEI 12.990/2014 ÀS FORÇAS ARMADAS. PROVIMENTO.*

*1. As Forças Armadas integram a Administração Pública Federal, de modo que a vagas oferecidas nos concursos por elas promovidos sujeitam-se à política de cotas prevista na Lei 12.990/2014.*

*2. Embargos de declaração providos.*

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 a concursos temporários civis**

Também não houve previsão expressa na ADC 41/2017, bem como na Lei 12.990/2014, quanto aos cargos e empregos públicos civis de natureza temporária, senão apenas permanente. Diante dessa lacuna, e por ocasião da publicação do Edital de Seleção ALF/CTA N° 01/2018 para procedimento de seleção pública simplificada,

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.38/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

candidatos interessados levaram a questão ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) para julgamento.

Para o TRF4, à luz da isonomia prevista no artigo 5º da Constituição Federal, os candidatos que concorrem às vagas de seleção pública simplificada para contratação temporária não podem ter tratamento diverso daquele dispensado aos candidatos a cargos públicos efetivos ou empregos públicos, considerando que em todos esses casos a finalidade é a contratação de pessoal no âmbito da Administração Pública. Decidiu ser indispensável, portanto, a reserva de 20% das vagas para negros.

Discordando do TRF4, a União recorreu ao STF através do **Recurso Extraordinário com Agravo 1.331.760**, alegando que o artigo 1º, da Lei nº 12.990/2014 não faz previsão sobre a necessidade de ser observado o regime de cotas raciais também nas seleções públicas simplificadas. Com base nisso, a União sustentou que a reserva de vagas para candidatos negros se limita aos certames realizados para provimento de cargo efetivo e emprego público.

O STF negou provimento ao pedido da União por questões formais, alegando que a matéria debatida no acórdão recorrido restringe-se ao âmbito infraconstitucional – isto é, se refere à própria Lei 12.990/2014, mas não à ADC 41 ou à Constituição – e que a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta, o que inviabilizaria o processamento do recurso.

Assim, manteve-se vigente a decisão do TRF4, ampliando a aplicação da Lei 12.990/2014 sobre as seleções públicas simplificadas para cargos temporários. A questão seria pacificada mais tarde, na IN 2023, que tornou obrigatória a aplicação da Lei 12.990/2014 para processos seletivos simplificados para cargos temporários

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 a concursos militares temporários**

Igualmente, não havia consideração na ADC 41 ou na Lei 12.990/2014 acerca dos concursos temporários para cargos e serviços militares. Por isso, no ano seguinte à suprarreferida aplicação da lei a concurso temporários civis, quando foi publicado o edital de Recrutamento e Mobilização de Pessoal (Aviso de Convocação para Seleção de Candidatos ao Oficialato, com vistas à Prestação do Serviço Militar Voluntário, de Caráter Temporário QOCON MFDF EAS/EIS 1-2019), candidatos interessados provocaram a

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.39/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



Defensoria Pública da União, que propôs, então, uma Ação Civil Pública com o objetivo de compelir a União Federal à observância da reserva de vagas para candidatos negros no concurso militar temporário.

O juízo de origem, da 8ª Vara Cível da Seção judiciária do Distrito Federal, concedeu tutela de evidência, determinando a suspensão do certame para readequação da distribuição de vagas. Contra essa decisão a União Federal interpôs Agravo de Instrumento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), ao argumento de que “a Lei nº 12.990/2014, que garante a reserva de vagas a candidatos negros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos, não se aplica ao caso, que versa a respeito de seleção simplificada para militares temporários”.

O TRF1 deu ganho à União e concedeu efeito suspensivo ao recurso, revertendo a decisão do tribunal de origem e dando prosseguimento ao concurso sem a reserva de vagas. Em resposta, a EDUCAFRO, representada por sua mantenedora, Francisco de Assis, Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos (FAECIDH), ajuizou a **Reclamação 36.864** para reverter a decisão do TRF1, alegando sua inconstitucionalidade diante da ADC 41/2017 e ADC 41 ED.

O STF, no voto do min. Luís Roberto Barroso, entendeu que seja razoável que o recurso pretenda inferir da Lei nº 12.990/2014 e da ADC 41/2017 uma abrangência maior, e concordou que os processos seletivos para vínculos temporários e precários com a Administração Pública também devam, em tese, se submeter à obrigatoriedade de reserva de vagas prevista naquele diploma federal.

O ministro acrescentou, porém, que não seria possível atender a esse pedido em sede de Reclamação, haja vista a estrita aderência que deve haver entre o ato reclamado e a decisão paradigma, a fim de ensejar a sua admissibilidade. Ou seja, negou o recurso por questões formais, mantendo a negativa do TRF1, sem aplicação da lei aos concursos militares temporários, e sugeriu que a demanda fosse encaminhada através de instrumento adequado – possivelmente, embargos de declaração sobre a ADC 41. Restou assim ementado:

*Rcl 36864 AgR – Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADC 41/2017/DF. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE O ATO RECLAMADO E A DECISÃO PARADIGMA.*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.40/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



1. À mingua de identidade material entre o paradigma invocado e o ato reclamado, não há como divisar a alegada afronta à autoridade de decisão desta Excelsa Corte.

2. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a votação.

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 aos concursos de distribuição de serventias extrajudiciais**

As serventias extrajudiciais se subdividem em duas espécies: Registros ou Tabelionatos. Se referem às atividades realizadas a) cartórios de notas; b) cartórios de protesto; c) cartórios de registro de imóveis; d) cartórios de registro de títulos e documentos; e) cartórios de registro civil das pessoas jurídicas; f) cartórios de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas; e g) oficiais de registro de distribuição.

Não se aplica, hoje, a lei 12.990/2014 a esse tipo de concurso porque pertencem à esfera do judiciário, não ao Poder Administrativo. Não obstante, dois processos solicitaram a extensão da lei. O primeiro foi o **Mandado de Injunção 7.090**, referente a processo seletivo do Conselho Nacional de Justiça, ao qual o STF respondeu que simplesmente não existe a previsão, por isso não há aderência ao paradigma:

*Em acréscimo, como destacado no parecer do Ministério Público, existe diploma legal, Lei nº 12.990/2014, que estabelece política afirmativa em favor de candidatos negros em concursos públicos. A referida lei, todavia, deixou de erigir reserva de vagas nos concursos para a outorga de delegação de serventias extrajudiciais.*

Já a **Reclamação 52.312**, contra o Edital 1/2021, referente ao 12º Concurso Público de Provas e Títulos para Outorga de Delegações de Notas e de Registro do Estado de São Paulo, objetivava apenas a aplicação da Lei 12.990/2014 para a ordem de distribuição e sorteio das serventias, porém também não obteve seguimento por falta de aderência.

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 à formação de lista de antiguidade no Judiciário**

A ADC 41/2017 determinou que a ordem classificatória obtida a partir da

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.41/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas.

No Poder Judiciário, as cotas raciais são regulamentadas pelas Resoluções CNJ n. 75/2009, 203/2015 e 170/2017, mas não há previsão expressa sobre a produção de efeitos sobre a carreira funcional. Assim, na **Reclamação 33.452**, o reclamante afirmou que foi aprovado no XVI Concurso para provimento de cargos de Juiz Federal Substituto de Primeira Instância na 2ª Região dentre as vagas destinadas aos que se declararam negros, obtendo a 21ª (vigésima primeira) posição na lista classificatória geral. Aduz que foi nomeado mediante o Ato 487, em 11 de dezembro de 2017, referente ao quinto ato.

Todavia, relata que foi incluído na Lista de Antiquidade dos Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos da 2ª Região, na 95ª (nonagésima quinta) posição, quando deveria ser posicionado na 80ª (octogésima) posição, em observância ao art. 4º da Lei 12.990/2014 – o que o prejudicaria também na dinâmica de remoção.

Em seu favor, o STF decidiu que, ingressando o reclamante pela reserva de vagas a candidato negro, deve ser observado o ato de sua nomeação para fins de antiguidade, em observância ao julgado na ADC 41/2017, procedendo à alteração do posicionamento, observando-se a posição obtida pelo ato de nomeação. A União impetrou Agravo Regimental na Reclamação, mas este foi improvido pelo STF, restou assim ementada a decisão:

*RCL 33452 AGR / ES – Ementa: Agravo regimental em reclamação. 2. Alegado desrespeito à ADC 41/2017. Ocorrência. 3. **Ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas.** 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental não provido. Verba honorária majorada em 10%.*

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 a todas as fases do concurso**

A ADC 41/2017 determinou que a Lei 12.990/2014 deva ser aplicada de modo a garantir o percentual mínimo de reserva de vagas em todas as fases de um concurso,

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.42/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

nos termos do §1º do artigo 3º da Lei, que prevê que “Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas”.

Só com a IN 23, porém, a questão foi regulada, a fim de orientar como proceder no caso de que o concurso seja organizada em múltiplas fases: os candidatos cotistas com nota para figurar na ampla concorrência constarão de ambas listas até o final do concurso, abrindo novas vagas no cadastro reserva a cada etapa sempre que esse seja o caso.

Os casos em que se identificou esse objeto, entretanto, são anteriores à IN 23. Registrá-los, portanto, interessa mais como um acompanhamento da evolução da interpretação dada à norma.

Essa foi a questão em debate no caso do Agravo Regimental na **Reclamação 53.791**. A ação foi ajuizada por candidatos cotistas no concurso da Defensoria Pública do Estado de Sergipe, Edital N° 01/2021 DPE/SE, que verificaram, a partir da divulgação do resultado da primeira fase do concurso (ocorrida em 04/04/2022), que 19 (dezenove) das 40 (quarenta) pessoas classificadas na lista de acesso por cotas para negros obtiveram pontuação suficiente para figurar na lista da ampla concorrência. Logo, afirmaram os reclamantes, estes deveriam passar a concorrer na lista ampla a partir da segunda fase, de modo a não preterir ilegalmente outros 19 (dezenove) outros candidatos e candidatas negros e negras.

O Tribunal de origem que julgou o caso já havia indeferido o pedido, sob o fundamento de que este dispositivo específico, o §1º do art. 3º da Lei 12.990/2014, só deveria ser observado ao final do certame, de modo a não prejudicar candidatos entre fases. O STF manteve o improvimento, manifestando o entendimento de que o concurso respeitou a reserva constitucional de 20% das vagas em todas as fases, e que não trata da migração de candidatos entre listas, não havendo, portanto, aderência do pedido a paradigma da ADC 41/2017. Resultou assim ementado:

**Rcl 53791 AgR – Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADC 41/2017/DF. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA AO PARADIGMA INDICADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

*I - É imprescindível a demonstração da estrita aderência entre a decisão reclamada e o acórdão apontado como paradigma, inexistente, na espécie.*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.43/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

II – Agravo regimental a que se nega provimento.

O mesmo aconteceu no caso da **Reclamação 42.491**, em que o candidato no concurso da Polícia Rodoviária Federal alegou ter sido excluído indevidamente do certame por não haverem sido realocados entre fases os candidatos cotistas com nota suficiente para figurar na lista de ampla concorrência. O STF, porém, entendeu que seria também o caso de reexame probatório e negou seguimento ao processo.

Outra ação que versou sobre o tema, a **Reclamação 35.188**, foi ajuizada por candidato cotista ao concurso público para o cargo de Delegado de Polícia Federal no Distrito Federal. O reclamante afirmou que, embora 62 participantes cotistas hajam, na primeira etapa do concurso, alcançado nota suficiente à aprovação na lista ampla, a banca examinadora convocou apenas 9 candidatos negros, em caráter complementar, para as vagas reservadas.

Sublinha que se levou em conta o quantitativo total de posições abertas para provimento imediato, e não o número de negros que teriam a prova corrigida na fase inicial. Sugere, portanto, que deveria ter sido ampliado o cadastro reserva de cotistas entre fases, de modo a compensar pelos candidatos que migrariam para a lista de ampla concorrência, apurando o percentual de vagas reservadas em cada etapa, e não somente ao fim do certame.

Assim como no caso anterior, o STF considerou que não havia aderência ao paradigma da ADC 41/2017, e que o caso exigiria o reexame do acervo probatório, fugindo, portanto das hipóteses de julgamento do STF e restando assim ementado:

**Rcl 35188 – Ementa: RECLAMAÇÃO - ATO IMPUGNADO - PARADIGMA - IDENTIDADE MATERIAL - AUSÊNCIA.** Não havendo identidade material entre o ato impugnado e o paradigma evocado, impõe-se a negativa de seguimento à reclamação. (Rcl 35188 AgR, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-253 DIVULG XXXXX-11-2019 PUBLIC XXXXX-11-2019)

Em um quarto caso, observou-se o inverso do anterior: no Edital PGR/MPF nº 2, de 8/2/2023, candidatos da ampla concorrência pediram a reversão das vagas não preenchidas pela lista de cotas. Alegam que havia 300 vagas disponíveis para cotas, incluindo cadastro reserva, mas apenas 246 candidatos cotistas teriam alcançado a nota mínima para prosseguir para a segunda fase. Dessa forma, propuseram a ampliação do

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.44/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

cadastro reserva da ampla concorrência através do **Mandado de Segurança 39.006**, impetrado junto ao STF.

O STF, entretanto, também negou seguimento ao pedido, não beneficiando a ampla concorrência. Afirmou que tanto a Lei 12.990/2014, que cuida da reserva de vagas nos concursos públicos às pessoas negras, quanto as normas do edital do concurso sub examine, utilizam o termo "ocupar" ou "preencher", o que remeteria, segundo o Tribunal, ao provimento de cargos vagos mediante nomeação, isto é, após o encerramento do concurso. Destarte, como pontuou a Procuradoria-Geral da República, a reversão das vagas é *“incidente no momento da nomeação dos candidatos, pois, (...) a situação jurídica exsurge justamente com a nomeação e subsequente posse do candidato no cargo de Procurador da República”*.

Finalmente, em ilustração de perfeito alinhamento entre a intenção da Lei 12.990/2014 e a sua apreciação pelo Poder Judiciário, se observa o caso referente a concurso público para o preenchimento de cargos vagos na Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Na ocasião, um candidato cotista conseguiu obter, no Tribunal de origem, decisão favorável a si, subindo de posição na lista de aprovados quando outro candidato classificado acima dele obteve nota suficiente para figurar na lista de ampla concorrência.

O Estado do Amapá, então, recorreu ao STF, através do **Recurso Extraordinário 1.426.151**, sugerindo que a decisão do Tribunal de origem teria violado o entendimento firmado no julgamento da ADC 41/2017, pois *“PRETERE o direito dos candidatos aprovados no concurso e que passaram a figurar na lista geral e AUMENTA o número de vagas para cotistas negros”*.

O STF, negando o pedido do Estado do Amapá para reversão da decisão anterior, destacou que *“o objetivo da lei, ao prever que o candidato negro aprovado dentro do número de vagas da ampla concorrência deixe a lista reservada, é beneficiar o próximo cotista, evitando que o efeito da reserva, na prática, seja ineficaz.”*. Além disso, indicou que a apreciação do caso exigiria o reexame do acervo probatório, o que está fora das hipóteses de julgamento do STF.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.45/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

- **Aplicação da Lei 12.990/2014 em caso de vacância após a nomeação**

A Lei 12.990/2014 estabelece, em seu artigo 3º, §2º, que *em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado*. O texto, porém, não é expreso em relação a vacâncias ocorridas após a nomeação.

A lacuna na lei gerou conflito no caso dos aprovados em 6º e 7º lugar nas vagas reservadas a cotistas negros no processo seletivo regido pelo Edital nº 1/2018 para o cargo de engenheiro da Transpetro.

Neste concurso, os três primeiros candidatos aprovados nas vagas reservadas foram convocados e nomeados em outubro/2018, mas pediram exoneração e desligaram-se da empresa em janeiro/2019. O 4º e 5º colocados foram convocados também, mas o último desistiu da vaga. Os recorrentes esperavam, então, ocupar as vagas, mas a Transpetro convocou candidatos da lista geral.

A questão foi levada à apreciação do Ministério Público Federal, que participou do processo na origem e propôs que as porcentagens decorrentes das cotas devam ser calculadas a partir do número de nomeações efetuadas pelo órgão, e não a partir da visão estática do quadro de servidores num determinado momento do tempo, pois, segundo o órgão, caso se permitisse que as vagas fossem *carimbadas* indefinidamente como destinadas a PPPs ou à ampla concorrência, a eventualidade de haverem mais demissões neste último grupo redundaria, necessariamente, no desatendimento da proporção legalmente fixada em favor de pretos e pardos. A melhor exegese, portanto, impor a observância da proporção quanto às novas vagas surgidas no prazo de validade do concurso, qualquer que tenha sido a forma de seu último provimento.

Destacou, ainda, que a interpretação de que a lei seja aplicável apenas até o momento da nomeação objetiva preservar o próprio sentido da lei, já que, no caso concreto, um dos candidatos da ampla concorrência também foi empregado mas demitiu-se após, sem vinculação da sua vaga à lista geral.

Não satisfeitos, os recorrentes propuseram o **Recurso Extraordinário 1.437.411** ao STF, que determinou que a matéria era de natureza infraconstitucional, sem prequestionamento constitucional, e, portanto, fora das hipóteses de julgamento pelo Supremo. Manteve-se, portanto, o entendimento do MPF quanto à inaplicabilidade da Lei 12.990/2014 nos casos de vacância após a nomeação.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.46/87
---------------	---------------------	--	-----------



Cabe refletir se a interpretação alternativa poderia ser que só as vagas acessadas por cotas fossem “carimbadas”, enquanto as da lista geral fossem distribuídas.

- **Tema 2 – Legislação municipal e estadual**

Outra causa comum para o ajuizamento de ações no STF relacionadas ao tema das cotas em concursos públicos se refere à análise dos possíveis vícios de iniciativa ou competência para a edição de leis e normas estaduais e/ou municipais. Na maioria dos casos identificados, o STF protegeu a competência dos entes de legislar sobre os temas de interesse local ou apelou à preponderância do princípio constitucional da isonomia, como se destaca a seguir.

- **Exigência de regulamentação da política de cotas por lei local**

No município de Paraty/RJ, foi aberto concurso para o provimento inicial do cargo de procurador cujo edital previa a fixação de cotas raciais. Diante da ausência de legislação municipal sobre o tema, a validade do edital foi questionada perante o Juízo da Vara Única da Comarca de Paraty. O juiz local confirmou a validade, permitindo a reserva de vagas.

O município de Paraty, como ente federado, levou a questão ao STF, através da **Reclamação 57.749**, alegando que a decisão do juiz local contrariaria o Supremo porque a ADC 41/2017 teria fixado a exigência de lei local para o estabelecimento de cotas para concurso público.

O STF, contrariando o município, destacou dos autos que, além da existência da Lei estadual nº 6.607/2011 do Estado do Rio de Janeiro, a mera previsão editalícia já é suficiente para fixar a reserva, desde que não afronte qualquer lei, como se destaca da decisão:

*No presente caso, a Reclamante [município de Paraty] aduz, na prática, a nulidade do edital, que ela mesma elaborou, por alegada ausência de base legal, muito embora conste no referido instrumento convocatório (eDoc. 3, fl. 5, item 10.9.1) o fundamento da reserva de vagas na Lei 6.067/2011, do Estado do Rio de Janeiro. É oportuno destacar que, conforme apontou o Juízo reclamado, outros candidatos beneficiários da reserva de vagas já tomaram posse.*

*E diferentemente do que a Reclamante sustenta, o trecho transcrito do acórdão da ADC 41/2017 não fixou a exigência de lei local para o estabelecimento*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.47/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



*de cotas para concurso público. O sentido é outro: deu extensão ao precedente vinculante, a fim de evitar o ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade específicas, em face de cada norma editada pelos diversos níveis do Poder Público.*

Em suma, o STF esclareceu que a ADC 41/2017 **não fixa a necessidade de lei local para a reserva de vagas**, e negou seguimento à Reclamação, por falta de aderência ao paradigma invocado.

- **Primazia da isonomia e direitos fundamentais**

O município de Betim publicou a Lei municipal 4.119/2005, fixando em 15% a reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos para cargos efetivos. A constitucionalidade da lei foi questionada diante do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que condenou o dispositivo. Para o TJMG, a reserva de vagas produziria uma ofensa aos princípios constitucionais da igualdade e isonomia, desrespeitando o “critério relativo ao mérito do candidato”. Além disso, a decisão do tribunal afirmou que a previsão da reserva não refletiria “a real situação de desigualdade deste grupo, mostrando-se extremamente generalista”.

Diante da decisão do TJMG, Município de Betim interpôs o **Recurso Extraordinário 821.505** junto ao STF. O Supremo destacou a contradição da decisão do TJMG, já que a ADC 41/2017 precisamente afastou a ideia de violação da isonomia:

*Com efeito, nos termos do voto do relator, Ministro Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que **a desequilíbrio criada pelo sistema de cotas raciais no serviço público está em consonância com o princípio da isonomia**, tendo em vista: i) a existência de fundamento constitucionalmente legítimo para tal desigualdade, qual seja, o racismo estrutural e institucional existente na sociedade brasileira, que se reproduz no setor público; ii) o reconhecimento do sistema de cotas raciais no serviço público como política corretiva da desigualdade material existente entre brancos e negros, estando voltada à redistribuição de riquezas e de poder na sociedade por meio da expansão do acesso de negros ao serviço público (promoção da igualdade como redistribuição); iii) e o escopo da ação afirmativa de “contribuir para o ganho de autoestima da população negra, a eliminação dos estereótipos raciais, e para o aumento da diversidade e do pluralismo do serviço público” (igualdade como reconhecimento)*

Assim, o STF entendeu que a lei municipal defende os princípios constitucionais e concluiu pelo provimento ao Recurso, declarando a sua constitucionalidade.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.48/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

- **Competência municipal e estadual para legislar**

O município de Limeira/SP publicou a Lei 3.691/2004, determinando que, nos contratos firmados pela Administração Direta e Indireta com empresas prestadoras de serviços continuados, deverá constar cláusula prevendo a reserva de 20% do total para funcionários negros. A lei foi questionada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo porque proporia normas de licitação e contratação pública, violando a competência legislativa da União.

A mesa diretora da Câmara Municipal do Município de Limeira, então, recorreu ao STF através do **Recurso Extraordinário 1.158.295**, a fim de que o Supremo determinasse sobre a constitucionalidade da lei municipal.

O STF destacou que a repartição das competências é elemento essencial do Estado federado, sendo necessário, porém, observar o princípio da subsidiariedade: quando a regulação de determinada matéria é mais vantajosa pela União ou pelos Estados ou pelos Municípios. Qualquer lacuna dá a possibilidade de atuação aos demais entes federativos, preservando sua autonomia. Além disso, destacou o Supremo, a atuação municipal foi perfeitamente compatível com o entendimento do STF sobre as ações afirmativas, o que torna a lei perfeitamente constitucional.

Em caso semelhante, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro determinou que fosse inconstitucional a Lei Estadual 6.740/2014, que previa a reserva de 20% das vagas a negros e indígenas em concursos públicos do Legislativo, Judiciário, Executivo, Ministério Público e Tribunal de Contas, alterando a Lei Estadual nº 6.067/2011, que dispunha na redação original sobre a reserva de vagas apenas quanto ao Poder Executivo Estadual e entidades de sua Administração Indireta. A alegação é que haveria vício de iniciativa na edição da nova lei estadual porque a legislação sobre o provimento de cargos públicos seria competência do Chefe do Poder Executivo, no caso, o governador do Estado, e não da Assembleia Legislativa.

A Assembleia Legislativa interpôs, então, o **Recurso Extraordinário 1.126.247** junto ao STF, para dirimir o conflito. Decidindo em favor da Assembleia, o STF entendeu que a lei em questão não versava sobre provimento, e sim sobre a aplicação dos direitos fundamentais e princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, como se

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.49/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

lê no seguinte extrato da decisão:

*A jurisprudência da Corte é pacífica quanto a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor acerca de legislação que verse sobre provimento de cargos públicos. Ocorre que, diferentemente do que assentado pelo acórdão impugnado, não é disso que se trata a lei estadual nº 6.740/2014.*

*Na verdade, ao impor a reserva de vagas para minorias étnicas e raciais em concursos públicos, a legislação estadual nada mais fez do que dar concretude à proteção aos direitos fundamentais e aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, verifica-se que os direitos veiculados na norma estadual, além de possuírem aplicação imediata, independem de lei em sentido estrito e não se submetem a uma interpretação restritiva.*

Como resultado, declarou a lei Estadual perfeitamente constitucional, sem violação de competência ou vício de iniciativa, já que a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição.

Houve um único episódio, dentro deste tema, que resultou negativo para o município. O então deputado Flávio Bolsonaro ajuizou ação contra a Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro para determinar a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de lei que garantia a reserva para negros e indígenas de 20% das vagas em cargos municipais. Segundo o deputado, a competência para a propositura de lei como essa seria privativa do Prefeito, como chefe do executivo municipal.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deu ganho de causa ao deputado. A Câmara Municipal recorreu, então, ao STF, através do **Agravo Regimental 914.104**, solicitando o entendimento de que a norma estaria alinhada com a Constituição Federal e com o entendimento do próprio Supremo em relação às políticas de ações afirmativas de caráter racial.

O STF concordou que a norma estaria alinhada com a constitucionalidade material da política de reserva de vagas para indígenas e negros. Contudo, em explícita contradição com o Recurso Extraordinário 1.126.247 supramencionado, o STF não observou, dessa vez, que se tratasse da aplicação dos direitos fundamentais e princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, o que afastaria a violação por iniciativa legislativa.

Pelo contrário, julgou, nesse caso específico, “*ser do Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de lei que trate da estruturação, organização e atribuição dos órgãos da administração pública, entendimento extensível a todos os entes*”

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.50/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

*federativos, por força do princípio da simetria”.*

Em suma, o STF negou seguimento ao recurso e preservou a decisão do TJRJ de que a lei fosse inconstitucional por “*criar, portanto, novas obrigações e atribuições a serem observadas pelo Município, o que viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para definir a estruturação, organização e atribuição dos órgãos da Administração Pública*”.

### • Tema 3 – Decisões sobre processos seletivos

#### ◦ Fracionamento de vagas

O STF foi consistente nos julgamentos envolvendo casos de fracionamento de vagas em concursos públicos. No **Agravo ao Recurso Extraordinário 1.205.363**, uma candidata à ampla concorrência do concurso para a Fundação Universidade Federal do Pará pedia a aplicação do fracionamento de vagas para se favorecer.

O STF negou seguimento ao recurso por motivos formais, dado que a análise exigiria o reexame do acervo probatório, mas, ainda assim, endossou que seria vedado o fracionamento, nos seguintes termos:

*(...) o acórdão recorrido está em consonância com o entendimento de que a Administração Pública deve atentar para o parâmetro de que os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas.*

Em outro caso, sobre o mesmo tema, o Supremo entendeu, também, que a impossibilidade do fracionamento não está restrita ao processo seletivo, incluindo também a etapa de nomeação: na **Reclamação 39.671**, uma candidata aprovada por cotas como docente na Universidade Federal do Tocantins destacou que o concurso havia reunido 57 vagas em ampla concorrência e 11 para cotas, em um único processo, evitando o fracionamento. Porém as nomeações estariam sendo realizadas de maneira fracionada, segundo a localidade de cada vaga, já havendo sido nomeados 51 aprovados em ampla concorrência e nenhum cotista.

O STF deu seguimento ao pedido para garantir a observância dos critérios de alternância e proporcionalidade e remeteu o processo de volta ao Tribunal de origem para

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.51/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

nova decisão, que solucionasse também a precariedade da posse em cargo público.

- **Intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões de bancas**

Um tópico recorrentemente levantado nos processos endereçados ao STF é a separação de poderes como imperativo constitucional por força do artigo 2º da Constituição Federal de 1988. Em geral, os casos se referem a decisões nos tribunais de origem que tenham alterado o parecer das bancas de heteroidentificação. As partes contrariadas solicitam, então, ao STF, a anulação das decisões com base na concepção de que o Judiciário não poderia se imiscuir em atos de natureza Administrativa.

Temos aqui dois exemplos em que o STF se posicionou de maneira consistente a favor de que o Judiciário possa, sim, reverter decisões tomadas em âmbito administrativo por bancas de heteroidentificação. Em ambos, os candidatos reprovados reverteram, nos respectivos tribunais de origem, a decisão de suas bancas. Também em ambos, o STF deixou de atuar por questões formais, mas enfatizou ser favorável à intervenção do judiciário nos atos administrativos.

No primeiro caso, o Agravo em **Recurso Extraordinário 1.170.779**, deu-se o seguinte: um candidato a cotas no concurso para Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) foi reprovado na avaliação da banca de heteroidentificação. Recorreu, então, ao TJDFT, que decidiu em seu favor afirmando que: *“As características físicas do impetrante atendem ao critério da aparência adotado pelo edital do concurso para a reserva de vagas aos candidatos negros, por isso, deve ser reconhecido seu direito ao benefício estabelecido na Lei 12.990/14”*.

Inconformada, a União recorreu ao STF a fim de reverter a decisão do TJDFT, alegando que o Judiciário não poderia reverter ato Administrativo. O STF negou seguimento ao recurso, mantendo a aprovação do candidato, porque exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, a fim de determinar se o candidato seria ou não beneficiário da política. Ainda assim, não deixou de se posicionar sobre o tema da separação de Poderes, destacando que: *“Quanto à suposta violação ao art. 2º da Constituição, o STF já firmou o entendimento de que não viola o princípio da separação dos Poderes o exame, pelo Poder Judiciário, do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo”*, isto é, é cabível a intervenção judicial para alteração do parecer de banca de heteroidentificação.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.52/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

Motivação praticamente idêntica levou ao ajuizamento do segundo caso, o **Recurso Extraordinário 1.317.620**. Nesse, um candidato à agente de Polícia Federal em concurso realizado pelo órgão CEBRASPE havia sido reprovado pela banca de heteroidentificação. Recorreu então ao TRF2, que, baseado nas fotos apresentadas pelo candidato, determinou a realização de nova banca pelo CEBRASPE. Nessa nova banca, o candidato foi, então, aprovado.

A União alegou que a realização de nova banca violava a isonomia entre os candidatos e solicitou a desconstituição da decisão do Tribunal de origem, face o artigo 2º da Constituição. O STF reiterou, então, que “*o julgamento, pelo Poder Judiciário, da legalidade dos atos dos demais poderes, não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes*” e não alterou a aprovação.

Adicionalmente, podemos destacar aqui um caso em que o tribunal de origem é que se negou a alterar a decisão da banca, justamente para não violar o princípio da separação de poderes. Trata-se da **Reclamação 43.296**, em que candidato que havia sido reprovado em concurso para a Universidade Lusoafrobrasileira (UNILAB), em vaga de cotas para Técnico-Administrativo em Educação, recorreu ao STF alegando que o ato administrativo não teria sido suficientemente fundamentado:

*(...) Destarte, diante da patente nulidade da fundamentação do ato administrativo, consubstanciado nos dois pareceres da Comissão de Heteroidentificação e da Comissão Recursal de Heteroidentificação, os quais, sem a devida motivação e agindo de forma manifestamente antiisonômica, se revelaram irritos; não restou alternativa ao demandante senão se socorrer do Poder Judiciário, a fim de controlar a juridicidade do ato administrativo, ingressando com a competente ação anulatória (...)*

O STF, porém, não alterou a decisão, mantendo a reprovação do candidato. Ainda que seja favorável à intervenção do judiciário, negou o pleito do reclamante por uma questão formal. Afirmou que o objeto da separação de poderes não tem aderência direta ao paradigma suscitado, da ADC 41/2017, que em nenhum momento tratou da questão:

*Com efeito, o Juízo reclamado atestou a legalidade dos critérios adotados pelo edital, a observância do contraditório e da ampla defesa, e, ademais, considerou que, caso avaliasse a fixação e/ou a observância de tais critérios em relação ao reclamante, estaria adentrando no mérito do ato administrativo, em violação direta do princípio da separação dos Poderes. Este é, portanto, o cerne da controvérsia na origem.*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.53/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap. É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



*Assim, é notória a ausência de aderência estrita entre os fundamentos dos atos reclamados e o que foi efetivamente decidido na ação direta de constitucionalidade apontada como paradigma.*

○ **Motivação insuficiente do ato administrativo**

Ainda que uma banca de heteroidentificação seja realizada por um órgão de natureza privada, está operando a serviço da Administração Pública. Assim, toda decisão tomada por qualquer banca constitui um ato administrativo.

Por força do artigo 50, inciso III, da Lei 9.784/1999, que regula os atos administrativos na Administração Pública Federal, todo ato administrativo desse tipo deve ser fundamentado, sendo os critérios fixados no parágrafo 1º do mesmo dispositivo:

*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

*(...)*

*III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;*

*(...)*

*§ 1o A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

Não há, porém, consenso nos processos judiciais analisados sobre o que constitua o conteúdo mínimo para a fundamentação da decisão da banca. Em alguns casos, uma única linha escrita como parecer denegatório foi suficiente, já em outros, explicações elaboradas foram rejeitadas pela leitura subjetiva dos juízes.

No caso, por exemplo, do concurso para promotor de justiça do Estado do Piauí, organizado pelo CEBRASPE, cinco candidatos reprovados tiveram mandado de segurança concedido pelo Tribunal de origem para garantir sua permanência no certame, sob a alegação de que os atos administrativos que os reprovaram haviam sido insuficientemente motivados.

O Estado do Piauí recorreu ao STF, através da **Medida Cautelar de Suspensão de Segurança 5.347**<sup>32</sup>, que manteve a concessão do mandado de segurança, nos seguintes termos:

<sup>32</sup>Processo relacionado: Rcl 37954.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.54/87
---------------	---------------------	--	-----------



*Nessa linha de convicções, conclui-se que existe funda controvérsia a respeito de a banca examinadora do concurso público destinado ao provimento dos cargos de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí ter efetivamente **se desincumbido do dever de motivar os seus atos**, notadamente aqueles que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses. Deveras, conforme se colhe, v.g., do Processo n. 0712982-66.2019.8.18.0000, a afirmação de que o candidato “não preenche o requisito fenotípico, exigido pelo edital”, ou de que “não apresenta fenótipo de acordo com as exigências do edital do concurso”, é **inidônea a suprir o dever de fundamentação dos atos administrativos**.*

*Salta aos olhos que semelhantes assertivas podem ser aplicadas para todo caso em que a banca examinadora entenda pela impossibilidade de se visualizar o candidato como negro. Se é assim, trata-se da conclusão de um raciocínio, não de sua premissa lógica, a qual, como antes exposto, é um requisito de validade dos critérios subsidiários de heteroidentificação*

Poderia ser o caso de discutir a aplicação do parágrafo 2º do mesmo artigo 50 da Lei 9.784/1999, que dispõe que:

*Art. 50 (...) §2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.*

O ideal, no entanto, é que cada parecer seja minimamente individualizado, a fim de que refira à subjetividade de cada candidato.

Além disso, também é ideal que os parâmetros para fundamentação do ato administrativo sejam detalhadamente especificados em edital, como nos informa o processo relativo ao concurso público para ingresso no curso de formação da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul, em que o tribunal de origem aprovou o pleito de candidato reprovado pela banca, para fazer prevalecer a autodeclaração, afirmando que:

*3. É nulo o ato administrativo de verificação da declaração racial, para fins privilégio em concurso público, **escorado em critérios puramente arbitrários de características fenotípicas**, sem previsão legal ou editalícia.*

*4. Tal procedimento é incompatível com o disposto na Lei 12.990/14, que adota a classificação étnica feita pelo IBGE, que divide os brasileiros entre pretos, pardos, brancos, amarelos e indígenas. Pardo, segundo critério adotado pelo IBGE, é a pessoa com várias ascendências étnicas, com mistura de cores de pele, seja essa miscigenação mulata (descendente de brancos e negros), cabocla (descendentes de brancos e ameríndios), cafusa (descendentes de negros e indígenas) ou mestiça.*

O Estado do Mato Grosso do Sul recorreu através do **Recurso Extraordinário 1.258.024**, mas o STF negou seguimento, mantendo a aprovação do candidato, porque implicaria o reexame probatório<sup>33</sup>.

<sup>33</sup>Observe-se também o Recurso Extraordinário com Agravo 1.373.196, que trata do mesmo objeto, e recebeu ementa idêntica.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.55/87
---------------	---------------------	--	-----------

O mesmo ocorreu no processo que resultou no **Agravo em Recurso Extraordinário 1.350.476**:

**1. A Lei 12.990/2014, que regulamenta a reserva de vaga em concurso público para candidatos da "raça negra", não determina nenhum critério objetivo de aferição.** 2. A adoção do sistema de cotas voltada aos indivíduos considerados fenotipicamente negros ou pardos possui a finalidade de garantir a igualdade material e a impessoalidade na classificação em concurso público, assegurando a inserção deste grupo no mercado de trabalho. 3. **Impedir, sem a devida fundamentação legal, ao candidato que não aparenta ter a cor branca de obter o benefício referente às vagas destinadas aos detentores do fenótipo negro ou pardo, viola o princípio constitucional da isonomia, reforçando a discriminação sofrida por eles.** 4. **É defeso à administração pública determinar o cumprimento de regra de concurso público a ser editada em momento posterior à publicação do edital.**

A União recorreu, mas o pleito foi indeferido por necessidade de reexame de provas.

Por último cabe destacar um caso que sintetiza as questões colocadas. Uma candidata reprovada em banca de heteroidentificação no concurso para analista judiciária do TRT7 recorreu em juízo e ganhou a reversão da decisão da banca, como se lê no seguinte extrato da decisão de apelação no tribunal de origem:

*IV - **Consta no item 6.2 do Edital a previsão da realização de procedimento de verificação da condição declarada.***

*V - **Em resposta ao Recurso Administrativo, os membros da Banca Examinadora concluíram que "a candidata não apresenta fenótipo de pessoas negras (pretas e pardas)", "a candidata não faz jus as normas exigidas pelo edital do concurso", "a candidata não apresenta as características fenotípicas exigidas pelo edital". Entretanto, a resposta do Recurso Administrativo interposto carece de razões concernentes ao não enquadramento da candidata no fenótipo de negro/pardo, limitando-se as afirmações anteriormente citadas.***

*VI - **A ausência de motivação comprova a ilegalidade no procedimento administrativo, uma vez que a Comissão Examinadora não demonstrou as razões que afastariam o recorrido do fenótipo de pessoa preta/parda, com base nos critérios fenotípicos. Reitere-se que não se trata de análise detalhadamente criteriosa, mas é necessário uma exposição mínima de motivos. Logo, comprova-se ilegalidade na realização do Procedimento de Aferição da Veracidade de Autodeclaração, caracterizando ofensa ao Princípio da Legalidade.***

*VII - **Com efeito, conforme consignado na Sentença: "os documentos apresentados pela autora, especialmente as fotos apresentadas, indicam que a sua autodeclaração não foi firmada de má-fé ou de modo fraudulento, não tendo a comissão avaliadora indicado nenhum elemento que possa afastar a veracidade daquela autodeclaração. Portanto, a autodeclaração firmada pela autora como pessoa parda satisfaz todos os requisitos para a inclusão jurídica de sua condição entre o grupo de pessoas favorecidas pela ação***

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.56/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap. É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

*afirmativa, não restando outro caminho que não seja a procedência do pedido”*

Note-se que o juízo de origem desprezou a previsão editalícia, considerou arbitrariamente a motivação da banca como insuficiente, utilizou documentos adicionais para avaliação do caso – como fotos – e concluiu que, ausente a má-fé, não poderia ser afastada a autodeclaração. A União recorreu, através do **Recurso Extraordinário 1.387.589** mas foi negado seguimento por necessidade de reexame probatório<sup>34</sup>, mantendo a aprovação.

- o **Falsidade na autodeclaração e má-fé de candidatos**

A ideia de que a reprovação em banca de heteroidentificação só deva produzir a eliminação do certame nos casos de má-fé ou falsidade na autodeclaração é um argumento constante nos processos sobre o tema. A consideração da má-fé parece derivar da interpretação do parágrafo único do artigo 2º da Lei 12.990/2014, que dispõe que:

*Art. 2º (...) Parágrafo único – Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.*

O dispositivo dá margem à compreensão de que a eliminação seja uma sanção em resposta ao ato ilegal e deliberado de autodeclaração falsa. A partir dessa premissa, os candidatos podem pleitear a reversão de suas eliminações. Foi o que ocorreu no caso do **Agravo em Recurso Extraordinário 1.374.503**, no concurso público para Analista Judiciário da Justiça Militar da União, em que um candidato reprovado na banca de heteroidentificação conseguiu obter a sua reintegração na lista de ampla concorrência, a despeito de previsão editalícia clara e inequívoca que apontava a eliminação do certame em caso de reprovação pela banca.

<sup>34</sup>Cabe registrar que, também por questões formais, foi recusado o pleito ao ARE 1281199, em caso similar, porém não detalhado na íntegra da decisão, além dos processos ARE 1.217.044 AgR e ARE 1.372.859, em que os recorrentes alegavam ausência de motivação do ato, sendo o primeiro negado por falta de aderência ao paradigma e o segundo por necessário reexame probatório.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.57/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A decisão favorável ao candidato foi dada pelo TRF1, que indicou, ainda, ser este o entendimento consolidado no tribunal, como se lê no excerto do julgado:

*II – No caso concreto, ainda que se conclua que o candidato não preenche os requisitos para concorrer às vagas destinadas a pretos/pardos, não se mostra razoável impedir que concorra a uma vaga por meio do sistema universal, ainda mais quando não assegurados o contraditório e ampla defesa.*

*III – Ademais, observando os documentos acostados aos autos, como laudo dermatológico atestando que o autor apresenta cor de pele V, sendo considerado pardo na medicina, **conclui-se que não há indícios de má-fé na autodeclaração do autor, não sendo razoável sua eliminação quando possui nota suficiente para figurar na lista geral de aprovados.***

*IV – 'A jurisprudência deste Tribunal firmou entendimento segundo o qual é **indevida a eliminação de candidato** que, embora tenha se autodeclarado preto ou pardo para concorrer às vagas reservadas em concurso público, foi desclassificado por comissão avaliadora, desde que obtenha desempenho suficiente para figurar na lista geral de aprovados.'*

A União recorreu ao STF para garantir a reversão da decisão de origem e manutenção da eliminação, mas o pedido foi negado por questões formais, ligadas à impossibilidade do reexame probatório, mantendo a aprovação.

Em casos similares, no TRF4, tribunal de origem no Paraná e no Rio Grande do Sul, dois processos foram julgados exatamente da mesma forma. No primeiro, candidato reprovado em concurso do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) conseguiu reverter a decisão da banca no tribunal de origem, com o fundamento de que não foi comprovada sua intenção fraudulenta:

*A constitucionalidade da Lei 12.990/14 declarada pelo Supremo Tribunal Federal trouxe parâmetros contundentes ao dar interpretação conforme à Constituição Federal ao parágrafo único do art. 2º daquele diploma, no sentido de que **a autodeclaração do candidato deve prevalecer**, sendo, contudo, possível o controle pela administração do ato de declaração como forma de ratificação da política pública de ação afirmativa, o que significa dizer que **será ilegal, porque contrário à finalidade, o ato administrativo que desconsiderar a autodeclaração firmada pelo candidato sem que seja comprovada, a partir da garantia do contraditório e da ampla defesa, a intenção fraudulenta** daquele que pretende se valer da reserva de vagas.*

No segundo, no concurso para professor substituto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, candidata reprovada pela banca logrou ser reintegrada à ampla concorrência. A decisão repete *ipsis litteris* os termos da supracitada, e acrescenta ainda que:

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.58/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

*(...) Evidente, portanto, que não bastaria a mera não confirmação da autodeclaração para eliminação do candidato, mas haveria de ter uma fundamentação clara sobre a má-fé deste ao lançar declaração com o intuito de fraudar o concurso, o que não ocorre no presente caso.*

Em ambos os casos, a instituição pública recorreu ao STF – **Agravo em Recurso Extraordinário 1.364.002** e **Recurso Extraordinário 1.306.951**, respectivamente – mas teve o pleito indeferido pela necessidade de reexame probatório.

Entendimento semelhante ecoa também na interpretação de leis estaduais, cuja redação espelha a Lei 12.990/2014. É o caso, por exemplo, do **Agravo em Recurso Extraordinário 1.367.222**, baseada na Lei Complementar 1.259/2015 do Estado de São Paulo, que prevê a eliminação do concurso no caso de autodeclaração falsa, nos seguintes termos:

*Artigo 4º - Para fazer jus aos benefícios de que trata esta lei complementar, os candidatos deverão declarar, no ato da inscrição para o concurso público, que são pretos, pardos ou indígenas.*

*Parágrafo único - **Constatada a falsidade** da autodeclaração a que alude o “caput” deste artigo, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado ou admitido, sujeitar-se-á à anulação do respectivo ato mediante procedimento de invalidação, na forma dos artigos 58 e seguintes da Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.*

A decisão do tribunal de origem determinou em favor do candidato reprovado na banca: *“Conjunto probatório que indica a ausência de má-fé na inscrição como cotista. Ordenamento jurídico que prevê a exclusão do certame no caso de declaração deliberadamente falsa. Inteligência do art. 4º da LC 1.259/2015. Recondução à listagem geral do certame que se impunha”*.

Ou seja, o tribunal de origem entendeu que a constatação de falsidade exigiria a intenção deliberada do candidato em fraudar. Ausente essa intenção, não se aplicaria a lei. A Fundação Carlos Chagas, que organizou o concurso, recorreu ao STF para eliminar o candidato, mas o STF negou o recurso por questões formais, justificando que a análise demandaria o reexame do acervo probatório e a análise de legislação infraconstitucional.

O mesmo ocorreu no caso do **Agravo em Recurso Extraordinário 1.444.197**, em que uma ginástica interpretativa foi aplicada à lei ordinária do Estado do Ceará. O artigo 1º, parágrafo 3º da Lei Estadual nº 17.432/2021 garante que os candidatos cotistas com nota suficiente sejam realocados para a ampla concorrência:

*Art. 1º (...) § 3º Os candidatos negros poderão concorrer, no concurso público, tanto às vagas reservadas quanto às vagas destinadas à ampla concorrência, não sendo computado para efeito de preenchimento das vagas reservadas aquele*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.59/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



*candidato que obtiver aprovação dentro das vagas ofertadas à ampla concorrência.*

Já o artigo 2º determina a eliminação do concurso no caso de não validação da autodeclaração. Note-se que a redação não faz qualquer referência à falsidade ou dá margem para refletir sobre a intenção do candidato. Trata apenas do caráter de validação ou não, de natureza administrativa, em controle realizado pela banca:

*Art. 2º O acesso à reserva de vagas instituída nesta Lei dar-se-á por meio de manifestação formal do candidato na qual se autodeclare preto ou pardo por ocasião da inscrição no concurso público, observados os quesitos cor e raça utilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.*

*(...) § 2º O candidato cuja autodeclaração não for validada na forma do § 1.º deste artigo será eliminado do concurso.*

Ainda assim, com um texto de interpretação evidente, o juízo de origem decidiu que, em caso de reprovação da banca, a combinação entre esses artigos significava que a intenção da lei não era a eliminação total do concurso, mas tão somente da reserva de vagas, como se lê do julgado:

*3. O art. 1º, §3º da Lei Estadual nº 17.432/2021 dispõe que o candidato negro concorrerá concomitantemente tanto às vagas reservadas, quanto às destinadas à ampla concorrência. Assim, aparentemente, a exegese correta do art. 2º, §2º da mesma lei e da cláusula 7.4 do Edital nº 01/2021- SPDS é no sentido de que **a não-validação da autodeclaração desclassifica o candidato apenas no concurso para as vagas reservadas aos candidatos negros/pardos, sendo permitida sua permanência no concurso de ampla concorrência, se obtida nota suficiente, à luz da cláusula de barreira.***

*4. Esta parece ser a interpretação mais correta também porque, do contrário, candidatos que se identificam como negros/pardos sentir-se-iam desestimulados a pleitear a reserva de vaga, ante o risco de eventual resultado desfavorável na etapa de heteroidentificação acarretar a sua eliminação total do certame, ainda que obtivessem nota suficiente para a ampla concorrência. Em outras palavras, candidatos negros/pardos poderiam sentir-se propensos a abdicar do direito de concorrer às vagas reservadas, diante da possibilidade de sua autoidentificação racial, se porventura não validada, resultar na sua exclusão geral do concurso.*

A União tentou pleitear contra essa decisão do tribunal de origem, mas o STF negou seguimento ao recurso por entender que exigiria o reexame do acervo probatório e a análise de legislação infraconstitucional.

O que se pode extrair da análise destes julgados é que seja oportuno trabalhar no sentido de dissociar a eliminação do certame de qualquer tipo de ação de caráter punitivo, a fim de consolidar o entendimento de que seja meramente uma questão de

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.60/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

enquadramento formal à política.

Entre os julgados, foi possível identificar um exemplo dessa prática. Esse foi o entendimento excepcionalmente dado no caso do **ARE 1.458.440**, que julgou pleito de candidato reprovado pela banca de heteroidentificação e eliminado do concurso para professor do Instituto Federal do Rio de Janeiro. O tribunal de origem entendeu que a eliminação era condizente com a previsão legal:

*Em simetria com o disposto na Lei 12.990/2014, art 2º, §único, restou expressamente estabelecida, no item 15.6 do Edital (ev. 48 – out 52), a eliminação do candidato, “Na hipótese de constatação de declaração falsa”, não merecendo acolhida, portanto, o pleito subsidiário de “retornar” ao concurso público nas vagas destinadas à ampla concorrência.*

O candidato recorreu ao STF, que negou seguimento ao recurso justificando que exigiria o reexame do acervo probatório e a análise das cláusulas editalícias, mantendo, portanto, a decisão do tribunal de origem de exclusão do candidato.

- **Zona cinzenta e dúvida razoável**

A justificação consistente do ato administrativo também é importante para diminuir – ainda que não elimine – a possibilidade de dúvida que abre espaço à presunção de veracidade da autodeclaração ou à aplicação da chamada “tese da zona cinzenta”, muito frequentes nos processos analisados. É o caso desta reprovação de banca da Fundação Carlos Chagas, no Estado do Amapá, revertida no tribunal de origem com a seguinte fundamentação jurídica:

*2) In casu, pela análise dos autos e da documentação juntada, resta comprovado que a candidata, além de se considerar negra, em razão dos aspectos físicos, genéticos e progenitores, preenche os requisitos previstos na legislação correlata, Lei nº 12.990/2014, não havendo razão para ser excluída tão prematuramente do certame pela bancaexaminadora.*

*3) Se a conduta do candidato não foi fraudulenta, a **dúvida razoável surgida pela ausência de aspectos objetivos para aferição do componente étnico-racial pelo critério fenótipo é particularidade que autoriza prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial.***

A União recorreu através do **Agravo em Recurso Extraordinário 1.441.546**, sem sucesso, por questões formais, mantendo-se a aprovação.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.61/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



Caso semelhante se deu no concurso para técnico do Ministério Público da União, organizado pelo CEBRASPE em Pernambuco, no qual o tribunal de origem reverteu a decisão de reprovação do candidato, em sentença abertamente contraditória, em que o juiz assumiu o papel da banca:

*12. No presente caso, **afasto, de logo, a alegação de que a decisão que eliminou o autor não tenha sido fundamentada**, pois a apelante transcreve trecho da manifestação apresentada pela banca examinadora informando que o autor " não poderia ser considerado candidato da raça negra, pois não apresenta traços fenotípicos característicos da raça negra " (fl. 1026 - pdf).*

*13. Pelo exposto, denomina-se "zona cinzenta" justamente os casos em que há margens para dúvida quanto aos traços fenotípicos apresentados, capazes de gerar uma dúvida razoável acerca da fenotípia e são justamente esses casos que, quando chegados ao Poder Judiciário, deve o juiz analisá-los, conforme as provas dos autos. Pois bem, o caso dos autos parece enquadrar-se exatamente nessa zona de dúvida razoável.*

*14. Deste modo, **não se pode afastar a autodeclaração quanto à identidade racial com fundamento único em traços fenotípicos, ainda mais quando estes, por si só, não se apresentam tão unívocos quanto a Comissão administrativa os considera**. Até porque, neste caso em concreto, foi anexada, pela parte demandada, foto do autor (fl. 974-pdf) que comprova, de forma clara, características fenotípicas negroides (cabelo crespo/encaracolado, cor escura natural da pele).*

*15. Ocorre que só há uma raça, a humana. As etnias variam e o pardo sempre será da etnia negra, dominante, pois é a pessoa negra miscigenada. Ademais, não se pode criar discriminação inconstitucional, por ser excludente e contrário ao objetivo das ações afirmativas, como resulta da normatividade cristalina do Estatuto da Igualdade Racial.*

A União recorreu através do **Recurso Extraordinário 1.452.738**, mas o STF negou seguimento pela condição de reexame probatório.

Por último, sobre o tema específico, se destaca o caso de concessão de mandado de segurança pelo STF a candidato reprovado em banca de heteroidentificação de concurso público no Paraná. Segundo o tribunal de origem, a adoção do critério único da heteroidentificação seria ilegal:

*3. Considerando-se a grande miscigenação da sociedade brasileira, em alguns casos se instaura uma severa dificuldade quanto à definição se um candidato é ou não beneficiário da política pública inclusiva. Nesses casos, situados nas chamadas zonas de dúvida razoável, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial (STF, ADC 41/2017), **sendo ilegal o parecer emitido pela comissão de verificação que tenha por base apenas o critério da heteroidentificação, sem levar em consideração a autodeclaração do candidato**.*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.62/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A União recorreu, sem sucesso, através do **Recurso Extraordinário 1.409.293**, ao qual se negou seguimento por questões formais.

A IN 23, em seu artigo 4º, consolidou o entendimento de que a presunção relativa de veracidade da autodeclaração prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito do fenótipo. Por isso, torna-se tanto mais relevante a motivação detalhada do parecer da comissão de heteroidentificação em caso de reprovação, a fim de que não haja margem para a alegação de dúvida razoável ou, pelo menos, que a vagueza do parecer não milite em favor de candidato reprovado.

- o **Do direito ao contraditório**

O acórdão da ADC 41/2017 fixou a legitimidade da realização de bancas de heteroidentificação, no âmbito da Lei 12.990/2014, desde que “*respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa*”. A condicionante impõe a possibilidade de recurso contra o resultado por parte dos candidatos.

No caso da **Reclamação 62.861**, um candidato reprovado no IX Concurso Público de Provas e Títulos para Ingresso na Carreira de Defensora ou Defensor Público do Estado de São Paulo, regulamentado pelo Edital nº 10/2023, destacou que o edital do concurso proibiu a interposição de recursos, nos seguintes termos: “*5.5.4 Da decisão da Presidência da Banca Examinadora acerca do reconhecimento ou não da condição de pessoa negra ou indígena, não caberá recurso.*”

Por essa razão, quando eliminado, recorreu ao judiciário pedindo que fosse aberto prazo para interposição de recurso administrativo, a ser apreciado pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, responsável pelo concurso.

O STF compreendeu que o edital estava em desacordo com o *decisum* da ADC 41/2017 e deferiu o pedido. A decisão é conforme a Lei 12.990/2014, e aponta para a necessidade de que os editais respeitem o princípio constitucional do direito à ampla defesa e contraditório.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.63/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

○ **Elementos alternativos à heteroidentificação**

Foram identificados nove processos onde o argumento principal girou em torno da possibilidade de que os candidatos utilizassem elementos alternativos à heteroidentificação pelas bancas especializadas para comprovar sua identidade racial. Importa notar que todos foram julgados pelo STF após a edição da Orientação Normativa 3, de agosto de 2016, que estabeleceu que o critério fenotípico deveria ser o único elemento considerado na verificação da autodeclaração.

Alegando que não poderiam ser cerceados em seu amplo direito ao contraditório, os processo, em geral, discutiram a possibilidade de apresentação de fotos, certidões de nascimento, e outros documentos diversos aos tribunais para revisão das decisões negativas das bancas.

Ainda que o fato já seja amplamente conhecido, é relevante, para os fins do presente relatório, registrar alguns dos casos de destaque, a título de ilustração<sup>35</sup>. Assim, serão compilados a seguir apenas os excertos de cada julgado sobre o tema.

Em sete desses, os candidatos ganharam no tribunal de origem e reverteram a decisão das bancas. Nesses casos, a União ou o órgão que a representava, recorreu. O STF, contudo, negou seguimento a todos os recursos, por questões formais, ligadas principalmente à necessidade do reexame de provas.

**RE 1306951**

*(...) Além disto, na hipótese presente, o impetrante demonstrou de forma cabal e documental sua convicção íntima acerca de sua posição como pessoa parda, trazendo **Certidão de Nascimento de seu avô Amilton Munhoz declarado pelo Registro Civil como de "cor morena"**, seleção de concurso para o cargo de Professor de Educação Infantil do qual participou sua **mãe Clismeri Munhoz lencke aprovada em 2º lugar como afrodescendente**, seleção de concurso da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa da qual participou sua **irmã Carla Fabiane Munhos também para Educação Infantil classificando-se em 3ª colocação para vaga de afrodescendente**, bem como **imagens fotográficas de sua família evidenciando claramente tratarem-se de pessoas pardas**.*

**ARE 1385962**

*(...) 1) **A legalidade da utilização do critério de heteroidentificação do candidato que se declarou negro não impede que se questione a avaliação procedida pela comissão avaliadora, quando equivocada ou ausente fundamentação razoável, ex vi do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal.***

<sup>35</sup>Além dos citados, também cabe referir os processos ARE 1395499 e ARE 1427916.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.64/87
---------------	---------------------	--	-----------

2) A ausência na lei e no decreto municipal, e, ainda, no Edital do concurso, de critérios objetivos para aferição do critério fenótipo, autoriza, diante da existência de dúvida razoável, a **utilização de imagens/fotografias, bem como documento emitido pela Polícia Técnica** atestando que a candidata está classificada, segundo tabela utilizada pelo IBGE, como “parda escura”, para demonstrar que a autora está apta a concorrer dentro das vagas destinadas aos candidatos negros

#### **ARE 1421432**

4. Não cabe ao Poder Judiciário desconstituir tais decisões com base apenas no fundamento de insuficiência da motivação administrativa, até porque **não existem parâmetros objetivos estritos para se definir o conceito fenotípico de negro (preto ou pardo).**

5. Justamente por essa razão é criada uma Comissão Especial, formada por membros especialistas na temática, os quais têm as credenciais para emitir o parecer mais coerente possível para cada caso concreto, a fim de contribuir para que a seleção dos beneficiários das cotas seja assertiva e consistente em termos de política pública de inserção dos grupos a que ela se destina.

6. **A impetrante apresentou provas suficientes capazes de corroborar sua autodeclaração como pessoa negra, especialmente fotos suas, em diferentes idades, e de seus familiares (pai e avós paternos).**

#### **ARE 1438120**

4. Não cabe ao Poder Judiciário desconstituir tais decisões com base apenas no fundamento de insuficiência da motivação administrativa, até porque **não existem parâmetros objetivos estritos para se definir o conceito fenotípico de negro (preto ou pardo).**

5. Justamente por essa razão é criada uma Comissão Especial, formada por membros especialistas na temática, os quais têm as credenciais para emitir o parecer mais coerente possível para cada caso concreto, a fim de contribuir para que a seleção dos beneficiários das cotas seja assertiva e consistente em termos de política pública de inserção dos grupos a que ela se destina.

6. Considerando a diversidade da população negra brasileira, quando se trata de situação concreta capaz de gerar dúvidas, entendo que a comissão de heteroidentificação terá de buscar **elementos de convicção subsidiários** para fundamentar sua decisão.

7. **As fotos pessoais da autora, em diferentes idades, bem como de seu pai, além da prova testemunhal, corroboram sua autodeclaração étnico-racial enquanto pessoa negra (parda). Ademais, a autora já teve sua autodeclaração confirmada em concurso público anterior**

#### **RE 1074953**

(...) a avaliação para classificar o candidato como negro/pardo não deve se limitar à avaliação do tom de pele, conforme realizado pela Banca Examinadora. **Deve ser avaliada também a herança cultural, os precedentes do candidato e diversas outras características que podem fundamentar sua autodeclaração como negro/pardo.**

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.65/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

Apenas em dois casos o STF atuou de modo contrário. No primeiro desses, a **Reclamação 39.817**, a ação consistiu em pleito de candidato reprovado pela comissão de heteroidentificação do CEBRASPE no concurso público para o provimento de vagas no cargo de Policial Rodoviário Federal (PRF), já perdida pelo reclamante no tribunal de origem. O candidato reprovado alegou que:

*Ocorre que, em ambas as fases, preliminar e recursal, não foi oportunizado ao candidato valer-se dos documentos que dispunha para corroborar sua declaração, havendo afronta, destarte, ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADC 41/2017, no tocante à garantia do direito à ampla defesa.*

Ao que o STF respondeu que a identificação pela banca, sem uso de documentos adicionais apresentados pelo candidato, é conforme a interpretação dada à lei pelas diretrizes da ADC 41/2017, e por essa razão não era possível a pretendida revisão da decisão, negando o pleito do autor:

*(...) os critérios subsidiários de heteroidentificação, utilizados pela instituição organizadora do concurso público em oposição à autodeclaração do candidato, bem como as decisões judiciais impugnadas, não se afastaram das diretrizes fixadas por esta CORTE no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41 (Relator Min. ROBERTO BARROSO) – que torna inviável a presente reclamação.*

O segundo caso que merece destaque é o de um candidato já nomeado no concurso para Analista de Comercialização e Logística Júnior, no Edital nº 01 – TRANSPETRO/PSP-RH-2018.1, que foi exonerado por denúncia de fraude no acesso por cotas. Diante dos argumentos acessórios sobre a ancestralidade do candidato, o STJ determinou que o único critério a ser adotado é o fenotípico:

*6. Na esteira do entendimento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça, o critério de orientação para a confirmação do direito à concorrência especial, no entanto, há de fundar-se no fenótipo, e não meramente no genótipo, na ancestralidade do candidato.*

O candidato recorreu ao STF, no **Agravo em Recurso Extraordinário 1.395.040**, mas o STF não alterou a decisão, diante da necessidade de reexame probatório, mantendo a decisão do STJ.

Ressalvadas as duas exceções listadas, o saldo é que a maioria dos julgados foi receptiva à possibilidade de análise de documentos diversos pelo judiciário, alterando a decisão das bancas. Esse resultado pode parecer estranho, por ter ocorrido após a edição de normativas complementares à lei, como Orientação Normativa nº 3 ou a

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.66/87
---------------	---------------------	--	-----------

Instrução Normativa ° 4, que fixaram o critério fenotípico como único aplicável à análise.

É importante perceber, porém, que essas normativas estão em último lugar na hierarquia das normas, e sempre haverá margem para que os seus textos sejam contestados em juízo, sob a alegação de contrariarem a Lei ou a própria Constituição Federal, como é o caso do argumento de que a não-aceitação de outras fontes de evidência da identidade racial fira o princípio da ampla defesa e o direito ao contraditório.

Há algumas medidas, porém, que podem contribuir para diminuir essa brecha legal: a primeira é a fixação de critérios objetivos detalhados em edital; a segunda é a incorporação dessas previsões normativas no texto de Lei ordinária, aumentando sua hierarquia e dificultando sua contestação; e a terceira é a realização de um trabalho conjunto com os magistrados para o seu letramento.

- **Casos modelo**

Já discutidos os pontos principais referentes aos processos identificados com relação à Lei 12.990/2014, cabe destacarmos dois casos exemplares em que candidatos reprovados em procedimentos de heteroidentificação solicitaram em juízo a anulação da banca ou reversão da sua decisão e tiveram seu pleito negado, tanto no juízo de origem como em recurso ao STF. Ambos podem ser destacados como modelos para subsidiar pleitos futuros.

O primeiro se refere a um Concurso Público, de Provas e Títulos, para ingresso na Carreira da Magistratura do Estado de Minas Gerais, em que um candidato reprovado na banca de heteroidentificação do concurso recorreu ao STF no processo através da **Reclamação 36.995** e, simultaneamente, recorreu ao STJ, onde conquistou o direito de que fosse realizada uma nova banca.

Novamente reprovado, retornou ao STF, na **Reclamação 43.245**, em que o Supremo decidiu contra o candidato, apontando que: (a) a banca não é obrigada a analisar fotos ou quaisquer documentos complementares; (b) critérios subsidiários de heteroidentificação podem se sobrepor à autodeclaração mesmo no caso de zona cinzenta<sup>36</sup>:

<sup>36</sup>Para fins da categorização das ações nesse relatório, essa ação foi enquadrada na contagem do item “Zona cinzenta e dúvida razoável”.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.67/87
---------------	---------------------	--	-----------



Quanto à alegação de que a decisão reclamada não teria privilegiado os registros documentais acostados pelo candidato, capazes de corroborar o que por ele afirmado, destaco o que asseverado na decisão reclamada (eDOC 16, p. 4):

*“Portanto, não há qualquer ilegalidade na conduta da Comissão passível de revisão; ao contrário, seus membros procederam em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que as disposições do Edital devem ser observadas por todos os participantes do processo classificatório, vinculando, assim, a Administração e os Administrados.*

*Neste contexto há de se ressaltar também que não há como a Comissão levar em conta os documentos, laudos médicos, fotografias em documentos pessoais e de familiares apresentados pelo requerente junto ao presente pedido para comprovar que é “pessoa parda”, por se tratar de critérios não previstos no edital do concurso.”*

No caso, tendo em vista a vinculação da Administração ao edital e a aquiescência do candidato aos termos nele constantes, não há como concluir pela existência de ofensa ao que decidido na ADC 41/2017.

A análise de possível excesso por parte da Administração não guardaria a necessária pertinência com a matéria objeto do processo paradigma, o que inviabilizaria o conhecimento da presente reclamação, tendo em vista a jurisprudência desta Corte que exige a aderência estrita da decisão reclamada ao paradigma invocado como pressuposto para o processamento da ação reclamationária.

**Por fim, no tocante à exigência de prevalência da autodeclaração na hipótese de candidato em “zona cinzenta”, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADC 41/2017 assentou a legitimidade da utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação.**

Ante o exposto, constata-se que, ao contrário do que asseverado pela parte reclamante, a decisão reclamada revela-se em consonância com o que decidido por esta Corte na ADC 41/2017, razão pela qual, nos termos dos arts. 21, § 1, e 161, parágrafo único, nego seguimento a presente reclamação.

O segundo caso exemplar trata da **Reclamação 53.151**<sup>37</sup>. Nesse, a candidata, reprovada no concurso público para provimento do cargo de técnico judiciário do quadro de pessoal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná alegou que sua autodeclaração não poderia ser desprezada, ante o fato de que já havia sido aprovada como cotista em banca de heteroidentificação organizada pela mesma instituição<sup>38</sup>.

Ante o seu pleito, o STF: (a) afastou a primazia da autodeclaração, afirmando que seja legítima a decisão da banca; (b) afastou também o argumento de aprovação em banca anterior, apontando que cada banca tem uma composição específica – à diferença

<sup>37</sup>No mesmo perfil, cabe observar também a Reclamação 59.311, que em caso semelhante aplicou os mesmos entendimentos.

<sup>38</sup>Para fins da categorização das ações nesse relatório, essa, assim como a Reclamação 59.311, foi enquadrada na contagem do item “Elementos alternativos à heteroidentificação”

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.68/87
---------------	---------------------	--	-----------



de outras decisões em que acatou a ideia de “segurança jurídica” em caso de aprovação anterior; (c) afirmou que não poderia substituir a comissão para realizar uma nova avaliação, já que isso constituiria violação à separação de poderes; e (d) compreendeu que o debate sobre eventual má-fé pertence a processo de natureza criminal, distinto do corrente:

*Em síntese, a parte ampara-se no paradigma para fazer prevalecer a autodeclaração em detrimento da identificação procedida pela comissão avaliativa, garantindo, assim, a assunção de cargo público mediante aprovação nas vagas reservadas aos afrodescendentes.*

*A pretensão não merece prosperar.*

*A fiscalização de política de ação afirmativa por meio de comissão prevista em edital para avaliação da identificação declarada por candidatos a cargo público por cota étnico-racial foi declarada legítima pelo Supremo Tribunal Federal na ação paradigma (...)*

*Sob pena de se violar o postulado da **separação dos Poderes**, bem como a isonomia entre candidatos do certame, não é dado ao Supremo Tribunal Federal substituir-se à comissão do certame na avaliação da identificação étnico-racial de Izabel Selski de Santana ou invalidar sua conclusão.*

*Além disso, a **dissonância do entendimento da comissão avaliativa instituída de acordo com o Edital nº 019/2013 do TJPR com o de bancas de outros concursos não constitui, por si só, violação à dignidade da candidata**, porquanto formado em sede de composição específica.*

*Por fim, consigno que eventual debate acerca da configuração ou não de **má-fé na declaração** feita por Izabel Selski de Santana na inscrição para o concurso nas vagas reservadas a afrodescendentes - e, dessa perspectiva, manutenção da candidata no concurso para as vagas destinadas à ampla concorrência, ante contingente ausência de pressuposto legal para a anulação da inscrição - **deve ser instaurado e desenvolvido perante o Poder Judiciário pelos meios processuais ordinários**, não se admitindo o uso da via excepcional da reclamação como sucedâneo de ação própria.*

#### • Tema 4 – Demais processos

Para os fins do presente relatório, note-se que os demais processos listados no buscador do STF se referem a questões com objetos diversos, que apenas *en passant* citam a Lei 12.990/2014 ou a ADC 41/2017.

Os processos **MS 36142** e **MS 36153**, que tratam de legislação sobre cotas do CNJ e pedem a interpretação por analogia, citando a Lei 12.990/2014 como parâmetro. A **Rcl 59170** utiliza a norma como parâmetro para processo envolvendo cotas para pessoas com deficiência.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.69/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A **Rcl 29113** pediu o cálculo do cadastro reserva de vagas para cotistas sobre o número total de vagas e não sobre as próprias cotas, excedendo a interpretação da lei e a determinação do cálculo entre fases da IN 23. Também o **RE 1129633** tinha como pedido principal o arredondamento da fração de vaga para incluir o recorrente, mas o inteiro teor não detalha o processo, sendo impossível identificar seu objeto, negado seguimento por questões formais.

Na **Rcl 49673**, candidata classificada fora do cadastro reserva pedia para ser nomeada para vaga específica diferente da sua, mas o órgão aproveitou outro cadastro reserva de cotas, dentro do mesmo órgão, conforme previsto em edital e respeitando o percentual de cotas. Em outro caso, na **Rcl 53643 Rcon**, candidato aprovado dentro do cadastro reserva foi preterido por processo de remoção interna, perfeitamente regular.

Por fim, o **RE 1248530** foi negado porque o pedido não estava claro. Também foi negado por questões meramente formais o **ARE 1359680**. Não foi possível acessar o teor do **RE 1428103** por erro no arquivo do sítio eletrônico.

Entre os outros temas abordados, 26 processos tratam de temas diversos, não relacionados, apenas utilizando a ADC 41/2017 como paradigma para fins processuais ou pedido de interpretação do caso por analogia: Rcl 44851, Rcl 44851 AgR, RE 1058333, HC 154248, RE 1335170, ARE 1312793 (08/06/2021 e 26/04/2021), RE 1330949, MS 35124, RMS 35755, RMS 31585, ADPF 698, ADPF 699, ADPF 700, ARE 1342558, MS 38634, RMS 38634, ARE 1397793, MS 38873, ARE 1424503, MS 39244, MS 39289, RE 1260334, MS 38397, MS 38395 e MS 38388.

Outros 30 processos tratam de cotas para acesso a ensino superior, majoritariamente relacionados à Lei 12.711/2012, mencionando a Lei 12.990/2014 e a ADC 41/2017 como referência: Rcl 35363, Rcl 35363 AgR, ARE 897672, Rcl 35453, ARE 1315065, ARE 1348787, HC 205474, Rcl 50237, ARE 1348655, ARE 1372260, ARE 1377360, ARE 1377824, ARE 1384179, RE 1384238, ARE 1390066, ARE 1395616, ARE 1402811, ARE 1409067, ARE 1413651, RE 1419928, RE 1426233, ARE 1426361, ARE 1426568, ARE 1432258, ARE 1438521, RE 1454392, ARE 1310847, ARE 1346860, ARE 1457085 e RE 1458780.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.70/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

## 7. Síntese dos processos e cotejamento das normativas complementares

Diminuir o volume de judicializações é, sem dúvida, um objetivo tanto do Judiciário quanto da Administração Pública, dada a oneração do erário a cada processo. Ainda assim, podemos olhar o lado positivo do grande volume de processos envolvendo a Lei 12.990/2014: cada decisão contribui para avançar na compreensão da Lei, aprofundar sua interpretação, e apontar novos caminhos para o fortalecimento do seu propósito original, que é a ampliação da representatividade negra entre servidores públicos concursados.

Uma das provas desse dinamismo gerado pelos processos judiciais é a criação de múltiplas normativas complementares, que surgiram, entre outros motivos, como resposta aos conflitos verificados na aplicação da Lei. É o caso da Instrução Normativa nº 3 de 2016, da Orientação Normativa nº 4 de 2018, e da mais recente Instrução Normativa nº 3 de 2023, que acrescentaram progressivamente ao aprimoramento da aplicação da Lei.

Em função da hierarquia legislativa, as portarias, instruções e orientações normativas constituem o grau mais baixo da pirâmide normativa. Isso traz consequências importantes. A primeira dessas é a facilidade com que podem ser substituídas, o que as torna uma solução rápida mas vulnerável, podendo ser facilmente afetadas pelas mudanças na direção do Poder Executivo. O processo para criação de uma instrução, por exemplo, é muito mais simples que o processo de criação de uma nova lei, já que só essa última depende da aprovação do Congresso Nacional.

A segunda consequência importante é que esses dispositivos são criados para detalhar e orientar a aplicação de leis já existentes, mas não preponderam sobre essas. Antes o contrário. Assim, é comum que sejam ajuizados processos contestando o conteúdo dessas normativas em face de leis ou mesmo em face da Constituição Federal. É o que se evidencia, por exemplo, diante do grande volume de processos que utilizam o argumento da ampla defesa e direito ao contraditório para contestar, em juízo, a exclusividade do fenótipo como critério identificador, e obrigar a consideração de elementos alternativos à heteroidentificação como legítimos para a identificação da condição de cotistas.

Por essa razão, ainda que as normativas representem importantes avanços, é fundamental que sejam consolidadas no formato de lei ordinária, a fim de fortalecer a sua

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.71/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

posição na hierarquia legal.

Isso posto, analisaremos a seguir os desdobramentos dos processos já descritos e sua relação com as normativas complementares citadas, buscando compreender onde a judicialização colaborou para alcançar benefícios para a política de ações afirmativas e onde há ainda espaço para avançar nessa pauta.

Do **bloco temático 1**, relativo à ampliação da aplicação da Lei 12.990/2014, importantes avanços foram conquistados. O mais expressivo destes foi o processo ADC 41 ED, que consolidou a extensão da aplicação da Lei 12.990/2014 aos concursos das Forças Armadas, não prevista no texto original. A decisão foi dada em julgamento de ADC e, portanto, tem força vinculante, devendo ser seguida, obrigatoriamente, pelos demais órgãos do Judiciário e pelo Poder Executivo.

Também foi obtida decisão favorável à aplicação da lei aos concursos temporários civis, em processo de 2018. A decisão foi dada em sede de Reclamação e, por isso, não tem força vinculante. Mais tarde, porém, a IN 23 pacificou a questão, determinando, em seu artigo 3º, a reserva de vagas em processos seletivos simplificados para cargos temporários.

O mesmo não ocorreu em relação aos concursos temporários para cargos e empregos militares. A ampliação da aplicação da Lei 12.990/2014 a esse caso foi negado tanto no tribunal de origem como no STF. A própria decisão do STF, contudo, recomendou que o objeto poderia ser pleiteado através do instrumento correto. Assim, é clara também a indicação de que o tema possa constar de normativa futura.

Em relação às serventias extrajudiciais, o STF não concordou com a aplicação da Lei. De fato, as serventias são delegadas para o exercício de função estatal, mas não equiparam os seus titulares a servidores públicos. Ainda assim, o acesso aos cargos é feito através de concurso, então pode ser criada norma própria para regulamentação.

Sobre a formação de lista de antiguidade no judiciário, o STF decidiu que o ato da nomeação deve, sim, ser levado em consideração. O STF extrapola o pedido para concluir que a ordem classificatória deve produzir efeitos ao longo de toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas. A decisão é positiva e pode subsidiar a consolidação do tema como norma.

Em relação à aplicação da Lei 12.990/2014 a todas as fases de um concurso – objeto que concentrou grande volume de processos – o STF foi consistente em

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.72/87
---------------	---------------------	--	-----------

argumentar que seja suficiente manter o percentual de 20% em todas as fases, sem se preocupar com a realocação de candidatos na lista de ampla concorrência ao longo do certame. O entendimento, ainda que suficiente para garantir a aplicação literal da lei, na prática significa que o cadastro reserva de cotas resulte aquém do que poderia ser.

A IN 23, felizmente, já resolveu a questão de maneira suficiente em seu artigo 9º, determinando que, na hipótese de certames realizados em mais de uma fase, as pessoas negras que obtiverem pontuação suficiente para aprovação em ampla concorrência deverão figurar tanto na lista de classificados dentro das vagas reservadas, quanto na lista de classificados da ampla concorrência.

Além disso, quando o edital previr cláusula de barreira, as pessoas negras que obtiverem pontuação suficiente para aprovação em ampla concorrência não deverão ser contabilizadas no quantitativo total de aprovados para as vagas reservadas a pessoas negras, conforme previsto em edital para aquela fase.

A previsão é ideal e soluciona todos os conflitos apontados nas judicializações. Resta somente consolidar a normativa como lei, para que não seja facilmente alterada por resolução posterior.

Finalmente, sobre a questão do aproveitamento de vagas para as cotas em caso de vacância após a nomeação, houve apenas um caso identificado entre os processos, mas com objeto extremamente relevante.

Diante do pedido de aplicação da Lei 12.990/2014 para o suprimento de vagas vacantes após a nomeação de candidatos cotistas, o STF acompanhou a interpretação do Ministério Público, que entende que as porcentagens decorrentes das cotas devam ser calculadas a partir do número de nomeações efetuadas pelo órgão, e não a partir da visão estática do quadro de servidores num determinado momento do tempo.

Segundo o MP, caso se permitisse que as vagas fossem carimbadas indefinidamente como destinadas a PPPs ou à ampla concorrência, a eventualidade de haverem mais demissões neste último grupo redundaria, necessariamente, no desatendimento da proporção legalmente fixada em favor de pretos e pardos. Para o MP, a melhor exegese, portanto, impor a observância da proporção quanto às novas vagas surgidas no prazo de validade do concurso, qualquer que tenha sido a forma de seu último provimento.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.73/87
---------------	---------------------	--	-----------

No caso do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça também já consolidou jurisprudência que aponta no mesmo sentido, determinando que a vacância após a nomeação não é alcançada pelas cotas, como se lê na ementa do processo 0002801-78.2021.2.00.0000, presidido pelo Ministro Luiz Fux:

*CONSULTA. ARTIGO 7º, CAPUT, DA RESOLUÇÃO CNJ 203/2015. DÚVIDA ACERCA DO ALCANCE DO TERMO "DESISTÊNCIA". CAMPO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO RESTRITO AO CONCURSO PÚBLICO. DESISTÊNCIA DE CANDIDATO COTISTA APROVADO EM VAGA RESERVADA NÃO SE CONFUNDE COM VACÂNCIA DE CARGO PÚBLICO OCUPADO PELO SERVIDOR OU MAGISTRADO NEGRO ORIUNDO DA LISTA RESERVADA. CONSULTA RESPONDIDA.*

*1. Consulta acerca da interpretação do termo "desistência", previsto no caput do artigo 7º da Resolução CNJ 203/2015, que estabelece que, "em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado".*

*2. O âmbito de incidência da norma é o do concurso público, a fim de implementar a política de cotas raciais no acesso ao cargo público. Logo, a correta leitura do dispositivo em exame é a de que a desistência ali referida se limita ao candidato que foi aprovado e integra a lista reservada aos cotistas, mas, por alguma razão, após nomeado, desiste de tomar posse.*

*3. Situação diversa ocorre quando o candidato cotista é convocado e investido no cargo público, com a devida posse e exercício. Nesse caso, não há mais que se falar em "desistência de candidato", mas sim em vacância do cargo público, uma vez que o órgão responsável pelo certame já adotou a medida necessária ao implemento do percentual de 20%, porém, em momento posterior, o cargo ocupado pelo agente público (servidor ou magistrado) que foi investido em vaga reservada aos negros é que ficou vago.*

*4. Consulta respondida no sentido de que a regra do artigo 7º, caput, da Resolução CNJ 203/2015 se aplica apenas à fase do concurso público, não tendo qualquer reflexo em eventual vacância do cargo ocupado pelo servidor ou magistrado negro.*

*5. A desistência do candidato negro aprovado em vaga reservada gera a necessidade de convocação do candidato cotista classificado em seguida. Já a vacância do cargo ocupado pelo servidor ou magistrado negro oriundo da lista reservada durante o prazo de validade do concurso poderá (RE 837.311 RG) dar ensejo à nomeação do próximo candidato da lista de ampla concorrência ou da lista reservada, a depender da contagem sequencial das vagas preenchidas no decorrer do certame. (grifos próprios)*

A questão, porém, não está encerrada por lei, e pode ser analisada e proposta solução diversa tanto no caso do Judiciário como da Administração Pública. Cabe refletir, por exemplo, se a interpretação alternativa poderia ser que apenas as vagas acessadas por cotas fossem "carimbadas", enquanto as da lista geral fossem normalmente distribuídas.

Do **bloco temático 2**, referente à avaliação de constitucionalidade das legislações municipais e estaduais de reserva de vagas, destaca-se que o STF consolidou

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.74/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



que a ADC 41/2017 não exige a regulamentação por qualquer lei local para aplicação do entendimento em edital municipal ou estadual. É, portanto, livre a aplicação subnacional do entendimento fixado pelo Supremo.

O que vale a pena frisar é que, na maioria dos casos analisados, o STF decidiu que as leis estaduais e municipais não padeciam de vício de iniciativa porque, mesmo quando não iniciadas pelo chefe do executivo, não tratavam meramente do provimento de cargos, senão da aplicação do princípio da isonomia e dos direitos fundamentais constitucionais. Aqui, não se trata propriamente de avanço legislativo sobre o tema ou da necessidade de elaboração de novas normativas, senão da consolidação desse entendimento, que pode ser destacado para utilização em outros contextos.

Do **bloco temático 3**, referente a processos seletivos e decisões em bancas de heteroidentificação, há uma série de conclusões relevantes. A primeira se refere ao fracionamento de vagas. A questão é particularmente relevante se considerarmos o acesso à política de cotas para o magistério em nível superior.

Entre os processos analisados, destaca-se o caso da Reclamação 39.671<sup>39</sup>, de candidata cotista aprovada como docente na Universidade Federal do Tocantins (UFT). O caso é emblemático: o objeto de seu recurso foi o fracionamento de vagas em função da nomeação por localidade. Como fossem menos de 3 vagas por localidade específica, a UFT não estaria respeitando a alternância e proporcionalidade na ordem de nomeação dos aprovados.

O posicionamento do Supremo é consistente em proteger a aplicação literal da Lei 12.990/2014, que determina que:

*§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).*

*§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).*

Porém a mera fidelidade ao texto original do dispositivo é insuficiente para resguardar a política. Os processos analisados nos apontam caminhos para avançar,

<sup>39</sup>Outros dois casos, o Recurso Extraordinário 1.306.951 e o ARE 1.458.440, se referem à falsidade na autodeclaração. Em ambos, os candidatos foram reprovados pela banca, e um deles conseguiu reverter o parecer em juízo. A questão, porém, não se relaciona diretamente com os obstáculos particulares aos concursos docentes.

aprimorando a redação original. Assim, é possível aproveitar o texto dos julgados como referência para a elaboração de normativas mais específicas como, por exemplo, acrescentando parágrafo que verse sobre a especialização, como no ARE 1.205.363 que decidiu que *“os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa”*.

Além disso, novos dispositivos podem incluir também a aplicação da vedação ao fracionamento não só na distribuição das vagas no processo seletivo como na etapa de nomeação, considerando, por exemplo, a localidade de cada vaga na distribuição dos aprovados.

Já no que diz respeito à revisão dos atos administrativos pelo judiciário, verificou-se majoritário o entendimento do STF a favor da intervenção do judiciário nas decisões das bancas. Apenas excepcionalmente se considerou que a prática violaria o princípio da separação de poderes.

Quanto a isso, não há nada que possa ser feito. Por mais bem amparada que seja uma norma, sempre haverá espaço para a judicialização, especialmente se considerarmos que a sociedade é dinâmica e novas demandas ainda não previstas podem surgir.

O que se pode fazer, para proteger a política, é deixar a interpretação das normas cada vez mais explícita, de modo a diminuir a margem de subjetividade nas decisões do judiciário, explicitando em dispositivos fixos e em cada edital o quanto a análise das bancas de heteroidentificação é especializada e técnica, não podendo ser facilmente substituída por uma análise leiga.

Quanto à motivação suficiente dos pareceres, não há consenso na jurisprudência do STF. Cada juízo foi subjetivo em sua análise. Em alguns casos, uma única linha escrita como parecer denegatório foi suficiente, já em outros, explicações elaboradas foram rejeitadas pelos tribunais de origem nos processos. A questão é delicada porque a ausência de motivação torna o ato administrativo ilegal.

O que se pode depreender como ideal, no geral, é que os parâmetros para fundamentação do ato administrativo sejam detalhadamente especificados em edital e que cada parecer seja minimamente personalizado, a fim de que refira à individualidade de cada candidato, evitando o uso de frases genéricas como *“não preenche o requisito fenotípico, exigido pelo edital”*, ou de que *“não apresenta fenótipo de acordo com as*

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.76/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

exigências do edital do concurso”. A ideia é buscar adequação ao artigo 50 da Lei 9.784/1999, dado que um parecer genérico não dê ao candidato possibilidade concreta de apresentar defesa.

Quanto à falsidade das autodeclarações, o STF demonstrou alinhar-se à leitura de que a má-fé objetiva, isto é, consciente e intencional, seja um elemento central para determinar a eliminação ou não dos candidatos. Quando não constatada ou comprovada a má-fé, na maioria dos casos analisados, o candidato que não teve sua autodeclaração confirmada pela banca de heteroidentificação não foi eliminado do certame, sendo integrado à ampla concorrência ou mesmo permanecendo na lista de cotas. Também foi consenso para o Supremo que a má-fé não é tratada no âmbito recursal do STF, senão que deva ser investigada em processo criminal comum.

A Portaria nº 14.635 de 2021 e a IN 23 consolidaram entendimento que conflui com a prática do STF e que possivelmente terá como efeito a redução no volume de judicializações com esse objeto específico. Diz a normativa mais recente:

*Art. 25. Na hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de heteroidentificação, a pessoa poderá participar do certame pela ampla concorrência, desde que possua, em cada fase anterior do certame, nota ou pontuação suficiente para prosseguir nas demais fases.*

Trata-se de uma leitura literal do art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.990/2014. Cabe, contudo, pontuar que essa interpretação não está livre de controvérsias. Destaca-se, novamente, sobre o tema, o Parecer n.º 14/2021/DECOR/CGU/AGU, que vigorou de setembro de 2019 até a edição da Portaria nº 14.635 de 2021, do Ministério da Economia, determinando a eliminação independente da boa ou má intenção dos candidatos.

É oportuno trabalhar no sentido de dissociar a eliminação do certame de qualquer tipo de ação de caráter punitivo, a fim de consolidar o entendimento de que seja meramente uma questão de enquadramento formal à política. Caso contrário, sugere a promotora do Ministério Público da Bahia Lívia Vaz, o efeito pode ser o enfraquecimento da política de cotas. Diz a jurista<sup>40</sup>:

*(...) constata-se que algumas decisões judiciais, mesmo julgando pertinente a decisão de não confirmação da autodeclaração racial por parte da comissão, determina a recondução do candidato à lista da ampla concorrência, invalidando sua exclusão do certame. **Decisões dessa natureza podem estimular fraudes ao sistema de cotas, ao afastar a aplicação de sanções.** Suponha-se que um*

<sup>40</sup>VAZ, Lívia. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson; JUNIOR, Paulo. (Orgs.). Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.77/87
---------------	---------------------	--	-----------

*candidato branco pretenda, deliberadamente, burlar o sistema de reserva de vagas. Se, detectada a falsidade de sua autodeclaração, a única consequência for a exclusão da lista de cotistas, com permanência na lista de ampla concorrência, o candidato fraudador, em termos práticos, “não tem nada a perder”. (p. 70 – grifos próprios)*

A consolidação da normativa em lei, portanto, exige reflexão para que se encontre uma solução que não estimule o comportamento aventureiro de candidatos.

A questão é muito próxima do último item analisado entre os processos selecionados: a tese da zona cinzenta. O que se observou é que é muito comum que o judiciário aceite fontes diversas de provas e, em caso de dúvida, decida em favor do candidato previamente reprovado pela banca.

A IN 23 enfatiza que a identificação do candidato como negro se realiza exclusivamente através de marcadores fenotípicos. Entretanto, também consolida a tese da zona cinzenta quando define, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, que a presunção relativa de veracidade deverá prevalecer em caso de dúvida razoável a respeito do fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação. Ou seja, ainda deixa margem para o questionamento do parecer, sem estabelecer os critérios mínimos para que uma decisão seja considerada motivada.

Esse é, provavelmente, o ponto de maior subjetividade na análise dos processos. Talvez um edital mais objetivo diminuísse a margem para atuação dos juízos, mas certamente não seria uma solução definitiva. Cabem aqui estratégias paralelas, como a promoção do letramento racial dos membros do judiciário e o debate para fixação de parâmetros objetivos também em juízo.

Por fim, entre os casos em que foi negada a reversão da decisão da banca, há dois que se destacam como exemplares: a Reclamação 43.245 e a Reclamação 53.151, que podem ser utilizados como referência em julgamentos que revisem decisões de bancas de heteroidentificação. Nestes processos, o STF:

- Afirmou que a banca não é obrigada a analisar fotos ou quaisquer documentos complementares;
- Determinou que critérios subsidiários de heteroidentificação (como é a avaliação pela banca) podem se sobrepôr à autodeclaração (que constitui critério primário) mesmo no caso de zona cinzenta, contrariando a maioria dos julgados analisados;

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.78/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

- Afastou a primazia da autodeclaração, afirmando a legitimidade e preponderância da decisão da banca;
- Afastou, também, o argumento de que a aprovação em banca anterior exigiria coerência em nome da manutenção da segurança jurídica, apontando que cada banca tem uma composição específica que deve ser respeitada;
- Afirmou que o judiciário não poderia substituir as comissões de heteroidentificação para realizar uma nova avaliação, já que isso constituiria violação à separação de poderes; e
- Compreendeu que o debate sobre eventual má-fé pertence a processo de natureza criminal, e por isso não deve constituir elemento para afastar ou confirmar a identificação racial dos candidatos para efeitos da política de cotas.

Ambas Reclamações chamam atenção pela singularidade das decisões obtidas, e valem como parâmetro para futuras ações.

## 8. Relação de recomendações para o avanço normativo

A partir da literatura revisada, somada à análise dos julgados e cotejamento das normativas já publicadas, é possível sintetizar os seguintes pontos centrais para o avanço normativo:

- **Reserva de vagas para concursos das Forças Armadas** – fixar, em lei, a ampliação da aplicação da Lei 12.990/2014 para os concursos permanentes realizados pelas Forças Armadas. A questão já foi consolidada em ADC, e, portanto, já tem força vinculante. É relevante, ainda assim, por uma questão de hierarquia legal, que o avanço seja consolidado na forma de lei para evitar que novo entendimento do próprio STF altere a determinação;
- **Reserva de vagas para cargos temporários militares** – na esteira da ampliação da aplicação da Lei para os concursos das Forças Armadas, é lógica a derivação também para os cargos temporários militares;
- **Serventias extrajudiciais** – ainda que não se equiparem a cargo público, as serventias extrajudiciais são acessadas através de concurso e merecem normativa própria que garanta a reserva de vagas;

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.79/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

- **Efeitos da ordem classificatória sobre a carreira funcional** – Incluir, na lei, previsão expressa de que a ordem classificatória na lista de reserva de vagas deva produzir efeitos ao longo de toda a carreira funcional do candidato, o que protege seus direitos no que se refere à progressão e lista de antiguidade;
- **Fracionamento de vagas** – a Lei 12.990/2014 já é explícita nas regras de distribuição das vagas no concurso, e o STF consistentemente protegeu a aplicação literal da lei. Os processos apontam que podemos avançar propondo novas normas para: (a) impedir o fracionamento segundo a especialização dos cargos; e (b) vedar o fracionamento também na fase de nomeação, considerando, por exemplo, a localidade de cada vaga na distribuição dos aprovados.
- **Monitoramento e avaliação**: outro ponto de fundamental importância é a fixação normativa de parâmetros legais que regulamentem o monitoramento e avaliação *ex post* da Lei. Em relatório<sup>41</sup> anterior produzido pela ENAP, já mencionado na introdução do presente documento, se chamou atenção para o fato de que, apesar de determinação legal nos artigos 5º e 59 da Lei 12.990/2014, até o momento não existe regulamentação da Lei, com o estabelecimento de métodos, parâmetros e procedimentos para a avaliação e monitoramento de sua implementação. Isso implica que não haja, ainda, obrigatoriedade de registro do ingresso de servidores cotistas em bancos de dados públicos, o que dificulta a tarefa de avaliar a implementação da Lei nº 12.990/2014. Essa falha foi confirmada por relatório<sup>42</sup> da Controladoria Geral da União (CGU), que destacou a ausência de funcionalidade nos sistemas estruturantes de pessoal do executivo federal civil, impossibilitando o registro de informações referentes à utilização de cota no preenchimento das vagas de maneira consolidada, gerencial e acessível;
- **Capacitação e treinamento**: tornou-se visível a partir da diversidade de conteúdo das sentenças, observando-se as decisões dos tribunais de origem, especialmente, que é urgente e necessário o letramento racial dos magistrados

<sup>41</sup>Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal. ENAP. 2021, Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%202021.pdf> acesso em outubro de 2023.

<sup>42</sup>Consultoria sobre processo de monitoramento das Políticas de Cotas em concursos públicos federais. CGU. 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1462345> acesso em outubro de 2023.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.80/87
---------------	---------------------	--	-----------



que constituem o Poder Judiciário brasileiro. Já há vários exemplos de cursos de formação. Estes, porém, ocorrem de maneira localizada e voluntária. É possível caminhar na direção do estabelecimento de normas que determinem a formação racial dos magistrados de maneira regular, a exemplo do que já se estabeleceu através da Resolução nº 40 de 2016 do Conselho Nacional do Ministério Público;

- **Vacância após nomeação** – fixar previsão legal para o aproveitamento de vagas para cotas em caso de vacância após a nomeação. O MP entende que “carimbar” as vagas destinadas a cotas ou ampla concorrência significaria que, na eventualidade de haverem mais demissões na ampla concorrência, se refletiria em desatendimento da reserva de vagas em novas nomeações. A solução é simples: basta que as vagas “carimbadas” sejam apenas aquelas reservadas para cotas, que garantem apenas o mínimo, e as vagas de ampla concorrência, em caso de vacância, sejam distribuídas normalmente entre as listas. Consolida-se assim a condição de isonomia;
- **Ações para o mercado privado**: como estressado no início do relatório o artigo 39 da Lei 12.288/2010, que indica que, além da promoção da igualdade através das contratações no setor público, também deve ser incentivada a adoção de medidas similares em empresas e organizações privadas. Nesse sentido, o debate sobre a Lei 12.990/2014 pode ser aproveitado para a elaboração de normas que regulem as contratações privadas, estabelecendo, por exemplo, um percentual mínimo de reserva de vagas de acordo com o número de funcionários de cada organização ou empresa.

Cabe destacar também que as questões de ampliação da Lei 12.990/2014 para os cargos temporários civis e para todas as fases dos concursos já foram pacificadas pela IN 23, restando apenas serem consolidadas como Lei.

Adicionalmente, quanto à eliminação de candidatos no caso de falsidade das autodeclarações, a IN 23 determinou meramente a realocação pra ampla concorrência. Por um lado, a medida possivelmente reduzirá o volume de judicializações. Por outro, pode aumentar o número de candidatos que se arrisquem indevidamente a acessar a política. Idealmente, deveria ser elaborado um mecanismo que desestimule esse

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.81/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

comportamento.

## 9. Recomendações para a realização de processos seletivos

A partir da revisão de literatura e análise dos processos selecionados, o que emerge como conclusão é que sempre haverá margem para que os dispositivos legais sejam contestados em juízo, sob a alegação de contrariarem a Lei ou a própria Constituição Federal. Assim, não há como blindar os pareceres das bancas de heteroidentificação, na qualidade de atos administrativos, para impedir a judicialização dos resultados.

Há algumas medidas, porém, que podem contribuir para diminuir essa brecha legal – e, ainda que sejam óbvios, é relevante frisá-los. A primeira é a fixação de critérios objetivos detalhados em edital. Mesmo que a IN 23 já determine que sejam apenas critérios fenotípicos, especificar quais sejam estes, o mais detalhadamente possível, colabora para restringir a margem argumentativa de defesa contra pareceres negativos.

Um caminho pode ser o que sugere Roger Rios<sup>43</sup>, desembargador do TRF4 em Porto Alegre: especificar em edital que o parecer da comissão não se confunde com a confirmação ou negação da percepção subjetiva que cada sujeito tenha de si, mas, sim, seja um dado relacional ao contexto do certame. Ou seja, não se trata propriamente da averiguação da negritude dos candidatos, senão da compreensão da banca sobre a capacidade de que dado sujeito, em dado certame, se enquadre como beneficiário da política de reserva de vagas, contribuindo para atingir o fim último da política, que é a melhor representatividade negra nos órgãos públicos. Descreve o autor:

*Neste esforço, argumenta-se que (...) (c) que, no exercício de sua tarefa heteroidentificatória, a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública; (d) na atividade de identificação étnico-racial, o que importa, tanto para a autodeclaração, quanto para a heteroidentificação, é a raça social, uma vez que a discriminação e a desigualdade de oportunidades atuam de modo relacional. (p. 215)*

<sup>43</sup>RIOS, Roger. Pretos e pardos nas ações afirmativas: Desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, Gleidson; JUNIOR, Paulo. (Orgs.). Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.82/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

A condição relacional de cada certame não implica insegurança jurídica, mas sim que cada contexto particular modulará os critérios de avaliação. Mesma razão pela qual já se consolidou que cada banca seja autônoma em seu trabalho, não sendo considerados resultados de heteroidentificações anteriores realizadas pelos candidatos.

Além disso, cada parecer deve ser personalizado, a fim de que refira à individualidade de cada candidato, evitando o uso de frases genéricas como “*não preenche o requisito fenotípico, exigido pelo edital*”, ou de que “*não apresenta fenótipo de acordo com as exigências do edital do concurso*”. Nos processos analisados, foi frequente o debate sobre o desatendimento ao artigo 50 da Lei 9.784/1999, quanto à motivação do ato administrativo, vez que um parecer genérico não dá ao candidato possibilidade de apresentar uma defesa concreta, direito que lhe é garantido constitucionalmente.

Por fim, de modo geral, a consolidação dos dispositivos normativos na forma de lei é relevante para que a política seja consolidada num grau mais alto da hierarquia legal, tornando-a mais estável, menos vulnerável às mudanças de Governo, e menos facilmente contestável diante de outras normativas superiores.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.83/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

## Referências

- ALVAREZ, Simone. Juízes fora do lugar de fala: uma análise constitucional de decisões judiciais racistas. In: *Revista de Direito da Universidade de Brasília*, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 97–116, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/36499> Acesso em julho de 2023
- ALVES, Débora. Judicialização da política de cotas raciais: análise de decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª região sobre o método da heteroidentificação no contexto das universidades públicas. Monografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/57981/1/2021\\_tcc\\_dsalves.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/57981/1/2021_tcc_dsalves.pdf) acesso em outubro de 2023.
- ARRUDA, Dyego; BULHÕES, Lucas; SANTOS, Caroline. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. In: *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 145, p. 91-111, set./dez. 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/ijB46rrCTkFzPC7KTBfSDzf/>
- BENTO, Maria Aparecida. Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. 2002. 185 f. Tese (doutorado em Psicologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.php> Acesso em julho de 2023.
- CARNEIRO, Aparecida Sueli. A construção do outro como não ser como fundamento do ser. Tese (doutorado) em Educação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- DOVE, Nah. An African-centered critique of Marx's logic. *Western Journal of Black Studies*, J9(4), 260-271, 1995.
- GROSGOUEL, Ramon. A Estrutura do Conhecimento nas Universidades Ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. *Revista Sociedade e Estado – volume 31, número 1, janeiro/abril, 2016.*
- JARDIM, Sílvio. Cotas raciais nos concursos públicos: edital e jurisprudência. In: DIAS, Gleidson; JUNIOR, Paulo. (Orgs.). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.* Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.
- LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.
- MELLO, Luiz. Novos Horizontes Interpretativos da Lei no 12.990/2014 e Políticas de Reparação: ações afirmativas para negras(os) e carreira docente em universidades federais. In: *Boletim de Análise Político-Institucional n. 31.* IPEA: Dezembro de 2021. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/211220\\_bapi\\_31\\_art\\_12.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_12.pdf) acesso em outubro de 2023.
- MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.84/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

175, p. 8-28, jan./mar. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cp/a/8rgdRZSDznLBJnZPq6sYbPL/?lang=pt#> acesso em novembro de 2023.

MIRANDA, Thiago. Políticas de Ação Afirmativa em Concursos Públicos Federais: um Estudo sobre a Lei Nº 12.990/2014. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15131> acesso em outubro de 2023.

PEREIRA, Anderson. A Experiência da Polícia Federal na Implementação da Reserva de Vagas para Candidatos Negros nos Seus Concursos Públicos. IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional n. 31. Dez. 2021. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11039/7/bapi\\_31\\_experiencia\\_policia.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11039/7/bapi_31_experiencia_policia.pdf) acesso em outubro de 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina – A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. In: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds). El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

RIOS, Roger. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, G.; Júnior, P. (Orgs.). Heteroidentificação e Cotas Raciais: Dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas, Rio Grande do Sul: IFRS, 2018. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Cotas-raciais.pdf> acesso em outubro de 2023

SILVA, Tatiana. Ações Afirmativas nos Estados Brasileiros: O Caso da Reserva de Vagas Para População Negra em Concursos Públicos. Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), 2022. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT\\_Acoes\\_Afirmativas\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT_Acoes_Afirmativas_Publicacao_Preliminar.pdf) acesso em outubro de 2023.

SILVEIRA, Gabriel; NASCIMENTO, Gisele; LUZ, Kaélio; EIDELWEIN, Tamires. A judicialização das ações afirmativas no Brasil. In: Revista Confluências. Niterói/RJ: v.24, N.1 jan-abril. 2022. pp. 55-71. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/53590> acesso em outubro de 2023.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Pela Mão de Alice. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

VAZ, Livia. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: DIAS, Gleidson; JUNIOR, Paulo. (Orgs.). Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

## Documentos

Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: **Concretizando Direitos Humanos – Direito à Igualdade Racial** / Conselho Nacional de Justiça; Supremo

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.85/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.

Tribunal Federal, Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law; Coordenação Gabriel da Silveira Matos, Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, Estêvão André Cardoso Waterloo, Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha, Valter Shuenquener de Araújo, Pedro Felipe de Oliveira Santos, Alexandre Reis Siqueira Freire. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CadernosSTFIgualdadeRacial\\_web.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CadernosSTFIgualdadeRacial_web.pdf) acesso em outubro de 2023.

Consultoria sobre processo de monitoramento das Políticas de Cotas em concursos públicos federais. CGU. 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1462345> acesso em outubro de 2023.

Nota Técnica nº 49 da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA). Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/210720\\_nt\\_diest\\_n\\_49.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf) Acesso em julho de 2023.

Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal. Escola Nacional de Administração Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Universidade de Brasília. 2021. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%205.pdf> acesso em outubro de 2023.

Pesquisa sobre Negros e Negras no Judiciário. Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf> acesso em outubro de 2023.

Projeto: ENAP	Emissão: 08/12/2023	Arquivo: Layla Jorge - Relatório - Judicialização em Concursos Públicos a partir da Lei 12990 de 2014.docx	Pág.86/87
---------------	---------------------	--	-----------

Confidencial.

Este documento foi elaborado pela Universidade de Brasília (UnB) para a Enap.  
É vedada a cópia e a distribuição deste documento ou de suas partes sem o consentimento, por escrito, da Enap.



Universidade de Brasília – UnB

Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT

Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE

[www.unb.br](http://www.unb.br) – [www.cdt.unb.br](http://www.cdt.unb.br) – [www.redes.unb.br](http://www.redes.unb.br)

