

A importância da atuação do Ministério Público na fiscalização da política pública de cotas raciais – comissões de verificação¹

The importance of the Public Ministry's performance in supervising the public policy on racial quotes – verification commissions

Fernanda Nicolau Leandro Terciotti*

Sumário

1. Introdução. 2. Fraudes à política pública de cotas raciais. 3. Comissões de verificação (heteroidentificação). 3.1. Constitucionalidade das comissões de verificação. 3.2. Previsão e regulamentação das comissões de verificação – requisitos. 4. O caso do concurso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. 5. A eficácia do sistema de cotas e a necessidade de fiscalização. 5.1. Ministério Público na defesa das ações afirmativas e das cotas raciais. 5.2. O Ministério Público na fiscalização das comissões de verificação. 6. Conclusão. Referências.

Resumo

As políticas públicas afirmativas sedimentam-se essencialmente na adoção de medidas para promoção da igualdade material, de modo que o sistema de cotas raciais surge como uma de suas principais vertentes. Deste modo, as cotas raciais apresentam-se como uma das principais políticas públicas afirmativas para diminuição do racismo a demandar a atenção dos gestores públicos, uma vez que a efetiva implementação do sistema de cotas é determinante para que se promova o aumento da presença de pessoas negras nos ambientes pretendidos. A ocorrência de fraudes ao sistema de cotas raciais surge como fator determinante a apontar a necessidade de fiscalização e de realização de heteroidentificação das pessoas que concorrem às vagas reservadas pelas cotas, sendo reconhecida a instituição de Comissões de

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Políticas Públicas e Tutela Coletiva do Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IERBB/MPRJ). Orientador: Rogério Pacheco Alves.

* Pós-graduanda em Políticas Públicas e Tutela Coletiva pelo Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IERBB/MPRJ). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Promotora de Justiça do do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Verificação como o procedimento mais eficaz para tal fim. O propósito deste trabalho é analisar a importância da atuação do Ministério Público na fiscalização da instituição das Comissões de Verificação com o fim de evitar fraudes ao sistema de cotas raciais e garantir a efetividade da política pública afirmativa.

Abstract

Affirmative public policies are essentially based on the adoption of measures to promote material equality. The racial quota system emerges as one of its main aspects of the aforementioned policies. In this degree, racial quotas are one of the main affirmative public policies to reduce racism that demand the attention of public managers, since the effective implementation of the quota system is crucial for promoting an increase in the presence of black people in the intended environments. The occurrence of fraud in the racial quota system emerges as a determining factor to point out the need for inspection and hetero-identification of people who compete for vacancies reserved by quotas, with the institution of Verification Commissions being recognized as the most effective procedure for this purpose. This work aims to analyze the importance of the role of the Public Prosecutor's Office in supervising the institution of Verification Commissions in order to avoid fraud in the racial quota system and guarantee the effectiveness of affirmative public policy.

Palavras-chave: Cotas raciais. Fraude. Comissão de verificação. Ministério Público.

Keywords: Racial quotas. Fraud. Verification commission. Public Ministry.

1. Introdução

Reconhecer que, após 388 anos de escravidão, a sociedade brasileira vem mantendo mecanismos que, ao longo da história e através de variadas formas de discriminação, contribuem para a exclusão dos negros do ambiente universitário e do processo produtivo, é o ponto de partida para se reconhecer a necessidade de uma política compensatória de cotas raciais para se promover a igualdade e a justiça.

Cabível e necessário, portanto, discriminar positivamente, com atribuição de tratamento diferenciado a grupos historicamente discriminados com o fim de corrigir desvantagens causadas por uma discriminação negativa, e, por meio de políticas públicas afirmativas, compensar a desigualdade.

Sem adentrar à discussão sobre a origem das políticas afirmativas,² pode-se afirmar que houve um divisor de águas com o marco jurisprudencial da decisão

² Em seu voto, na ADPF 186, o Min. Relator Ricardo Lewandowski informa que as políticas afirmativas “não são uma invenção americana”, e que teriam origem na Índia, que diante da existência da política de castas, com a classificação de pessoas como “párias” e “intocáveis”, aprovou o *Government of India Act*, no ano de 1935, com o fim de promover o combate à exclusão social. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

da Suprema Corte Americana no caso *Brown vs. Board of Education*,³ em 1954, que autorizou a entrada de negros na Universidade do Alabama e contribuiu para o fim do regime de segregação racial.

No Brasil, o direito à igualdade como garantia fundamental está previsto na Carta Magna, sendo certo que o sistema constitucional vigente se distancia da igualdade meramente formal e estática, consolidando a igualdade material, em que são consideradas as circunstâncias desiguais presentes na sociedade, para que estas sejam tratadas de forma desigual, promovendo, assim, a igualdade substancial.

De todo arcabouço constitucional que garante a igualdade material e respalda a adoção de ações afirmativas, merece destaque o art. 3º da Constituição Federal,⁴ que prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização e, ainda, a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste sentido, também deve ser destacado o artigo 5º, que estabelece o direito a igualdade como garantia fundamental, e os artigos 6º e 7º, que elencam os direitos fundamentais sociais, devendo o direito ao trabalho, portanto, ser assegurado às minorias.

A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010,⁵ conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, pode ser considerada o dispositivo infraconstitucional mais relevante na promoção da igualdade étnico-racial, destinado, de acordo com seu art. 1º, a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos, e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Após esse marco legislativo, começaram a surgir editais com cotas raciais em universidades brasileiras,⁶ alguns com base em legislações estaduais e outros na própria autonomia das universidades, o que gerou reações contrárias, tanto no

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 Distrito Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (Cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. [...] Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 14 out. 2022.

³ Suprema Corte Americana, *Brown vs. Board of Education*, 345, US, 483 (1954).

⁴ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

⁵ BRASIL. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985 e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12288&ano=2010&ato=e4eoXSq1keVpWT31d>. Acesso em: 14 out. 2022.

⁶ Sem deixar de vivenciar debates sobre o tema, uma vez que sempre houve posições contrárias às cotas sociais e raciais, como formanda no ano de 2004, participei com orgulho da experiência do início da implementação do sistema de cotas na UERJ, adotado pela Universidade em 2003, com reserva de vagas para candidatos da rede pública e/ou autodeclarados pretos ou pardos.

ambiente acadêmico quanto no Judiciário, até o julgamento paradigmático da ADPF n.º 186/DF, em que o Supremo Tribunal Federal⁷ reconheceu a constitucionalidade das cotas raciais por unanimidade.

Vários pontos foram analisados pelo Supremo Tribunal Federal no referido julgado, alguns deles de importância central para esse estudo, como a possibilidade e a legitimidade de constituição de comissões de heteroidentificação racial, sendo certo que a decisão abriu espaço para previsão das cotas raciais em âmbito legislativo, o que se deu meses após a conclusão da votação, com o sancionamento da Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012.⁸

A chamada “Lei de Cotas” estabeleceu a reserva de vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas nas universidades, e em 2014 foi sancionada a Lei nº 12.990,⁹ que determinou a reserva de 20% de vagas em concursos públicos federais para negros, perfazendo, portanto, 10 (dez) anos de concretização do sistema de cotas raciais no Brasil.

Necessário, pois, analisar a eficácia de sua implementação e os resultados alcançados, o que nos leva à constatação da ocorrência de casos de fraudes às cotas raciais, que prejudicam a efetividade, o alcance da política de cotas e, ao final, a inclusão de pessoas negras nos ambientes pretendidos.

Pode-se descrever a fraude às cotas, de forma simples, como os casos de usurpação por estudantes/candidatos brancos das vagas destinadas aos sujeitos de direito às cotas, que pode se dar de forma consciente ou não, o que vai fazer variar as formas de cessação do desvio e da possível punição.

O Ministério Público, de acordo com os artigos 127 e 129 da Constituição Federal, tem a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, devendo zelar pelos direitos garantidos pela Constituição, promovendo as medidas necessárias para tanto, incluindo a promoção de inquérito civil e ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos.

Assim, considerando a igualdade material como direito fundamental e as ações afirmativas de cotas raciais como uma das políticas públicas adotadas para garantia desse direito, cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento de tais medidas.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 Distrito Federal*. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (Cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 14 out. 2022.

⁸ BRASIL. *Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

⁹ BRASIL. *Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

O objetivo desse estudo é demonstrar a legitimidade e a importância do papel do Ministério Público na fiscalização do respeito às cotas raciais e no combate à fraude, com o fim de garantir que as ações afirmativas cumpram seu papel, qual seja, de implementar a igualdade material às pessoas a que se destinam.

Com efeito, seja a fraude consciente ou não, o que se analisará mais adiante, inegável a necessidade de formação de Comissões de Verificação com o fim de evitar a ocorrência de fraude ao sistema de cotas nos diversos níveis e órgãos previstos, cabendo ao Ministério Público, além dos órgãos da própria administração, promover a fiscalização e a cobrança quanto a instauração de tais comissões.

A motivação que levou à realização deste trabalho foi ter identificado que, por falha ou omissão dos órgãos e instituições responsáveis pela realização de processos seletivos, concursos públicos e vestibulares, o sistema de cotas tem sido burlado em razão de fraudes, que acabam por se perpetuar quando não há a devida verificação.

Por outro lado, a justificativa para a realização deste estudo tem por base a motivação pessoal de, identificando mais esse papel fundamental da atuação do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais e defesa do regime democrático, contribuir com a efetividade da política antirracista de cotas, para que haja a redução do racismo estrutural e a promoção da igualdade material numa sociedade ainda tão desigual.

A metodologia consistirá na revisão da literatura e da jurisprudência sobre o tema e também na análise de um caso concreto, em que foram identificadas fraudes às cotas raciais, vale dizer, do Concurso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que foi acompanhado pela autora quando em exercício na 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cidadania da Capital.¹⁰

2. Fraudes à política pública de cotas raciais

Nas palavras de Joaquim Benedito Barbosa Gomes e Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva: “As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física”.¹¹

Assim, na busca da garantia do direito à igualdade, não basta que se garanta apenas o combate a todos os tipos de discriminação, mas que se adotem medidas que busquem promover a igualdade de fato, que, ao final, se confunde com a garantia da própria democracia, merecendo destaque, nesse sentido, as palavras de Flávia Piovesan:

¹⁰ IC 2018.00275598 – “Cidadania. Notícia de Irregularidade na nomeação de candidatos aprovados sob o regime de cotas (afrodescendentes e indígenas) no concurso público realizado pela Câmara Municipal. Edital SMA 46/14. Pessoas não pertencentes a estas etnias estariam sendo investidas no cargo”.

¹¹ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Seminário Internacional As Minorias e o Direito*. Brasília, DF: CJF, 2003. (Cadernos do CEJ, 24). p. 90.

Se a democracia se confunde com a igualdade, a implementação do direito à igualdade, por sua vez, impõe tanto o desafio de eliminar toda e qualquer forma de discriminação como o desafio de promover a igualdade. Para a implementação do direito à igualdade, é decisivo que se intensifiquem e aprimorem ações em prol do alcance dessas duas metas que, por serem indissociáveis, hão de ser desenvolvidas de forma conjugada. Há, assim, que se combinar estratégias repressivas e promocionais que propiciem a implementação do direito à igualdade. Reitere-se que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada hoje por mais de 167 Estados (dentre eles o Brasil), aponta para a dupla vertente: a repressiva punitiva e a promocional. Vale dizer, os Estados-partes assumem não apenas o dever de adotar medidas que proíbam a discriminação racial, mas também o dever de promover a igualdade mediante a implementação de medidas especiais e temporárias que acelerem o processo de construção da igualdade racial.¹²

Os ciclos das políticas públicas envolvem vários atos, legislativos e administrativos, que se destinam a cumprir um propósito estatal com o intuito de implementar objetivos escolhidos pelos diversos entes envolvidos em benefício da sociedade.

Assim, a política pública pode estar determinada na própria Constituição da República, ser prevista na legislação ou ser estabelecida por ato administrativo, sendo certo que se pode aferir a possibilidade de adoção de ações afirmativas como políticas públicas para promoção da igualdade material da análise do texto constitucional, quando, em os artigos 3º, 5º, 6º e 7º elencam como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Além disso, nosso direito constitucional abriga tratados internacionais de direitos humanos, e com a aprovação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial, e Formas Correlatas de Intolerância, por meio do Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021, a mesma tornou-se equivalente a emenda constitucional,¹³ não deixando margem para dúvidas de que houve a

¹² PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Temas em Destaque – Políticas inclusivas e compensatórias. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 52, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2022.

¹³ Art. 5º, §3º, CR “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que foram aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Cf. BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

constitucionalização das políticas públicas de ações afirmativas de promoção da igualdade racial do Brasil.

De acordo com o art. 1, nº 5 da Convenção contra o Racismo:

As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeriam essa proteção, não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.¹⁴

As ações afirmativas, portanto, foram uma escolha de âmbito constitucional no Brasil, bem como em nível infraconstitucional e administrativo, e “exercida a escolha pública pela Administração, e enunciada numa política pública correspondente, o que se tem é uma evidente autovinculação, que há de pautar, por sua vez, as tão mencionadas ações de controle e, acima de tudo, o juízo em relação à eficiência da ação estatal”.¹⁵

A constitucionalidade das ações afirmativas foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal em diversos julgados, merecendo destaque um trecho da ementa do acórdão da ADI 3.330/DF, em que foi declarada a constitucionalidade da medida provisória, depois convertida em lei que estabeleceu o PROUNI, uma ação afirmativa para concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonialização, senão vejamos:

[...] 7. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, *verbi gratia*, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares socialmente inferiores da pirâmide social. A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e egressos de escolas privadas, que hajam sido contemplados com bolsa integral, não ofende a Constituição Pátria, porquanto se trata de um *descri-men* que acompanha a *toada* da compensação de uma anterior e factual inferioridade (“*ciclos cumulativos de desvantagens competitivas*”). Com o que se

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

¹⁵ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 92.

homenageia a insuperável máxima aristotélica, que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais também na medida em que se desigualem.¹⁶

A política pública de combate ao racismo estrutural¹⁷ e busca de igualdade racial por meio de ações afirmativas aqui representadas pelas cotas raciais, uma vez previstas na Constituição da República, internalizadas por meio de tratados internacionais, regulamentadas em nível infraconstitucional e estabelecidas em diversos atos administrativos, a exemplo de editais e provas de ingresso para universidades, devem, portanto, ser fiscalizadas de forma devida, como objeto de controle, para que sejam efetivamente cumpridas e implementadas.

No conceito do Prof. Felipe de Melo Fonte:

Políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. Assim, a política pública pode ser descomposta em normas abstratas de direito (e.g., Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino etc.). O juízo de constitucionalidade pode recair sobre cada um deles, em particular, ou sobre o todo. Em todos os casos haverá controle de políticas públicas.¹⁸ (grifo do autor)

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330 Distrito Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005. Programa Universidade Para Todos – Prouni. [...] Relator: Min. Ayres Brito, 03 de maio de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>. Acesso em: 14 out. 2022.*

¹⁷ O racismo estrutural se difere de manifestações individuais de racismo, posto que “a reprodução sistêmica de práticas racistas está na organização política, econômica e jurídica da sociedade”, o que significa dizer que “o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática”. Cf. ALMEIDA, Sílvia Luiz de. *Racismo Estrutural: feminismos plurais*. São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen, 2019. p. 41.

¹⁸ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 57.

Analisando as relações entre o direito e o racismo, e reforçando a importância das políticas afirmativas de cotas raciais, uma das visões correntes sobre o tema, indica que “o direito é a forma mais eficiente de combate ao racismo, seja punindo criminal e civilmente os racistas, seja estruturando políticas públicas de promoção de igualdade”.¹⁹

Sem ignorar as posições contrárias ainda existentes na sociedade ao sistema de cotas raciais, e o prejuízo à sua efetividade gerado pelas fraudes e pela falha nos sistemas de controle, é negável o potencial transformador do mesmo.

O IBGE aponta a diferença de acesso à universidade, entre os anos de 2004 e 2014, de pessoas conforme a raça/cor, na faixa etária entre 18 e 24 anos, que subiu de 16,7% para 45,5%, e que, em 2018, pela primeira vez, o número de matrículas de estudantes pretos e pardos nas universidades ultrapassou o de brancos, totalizando 50,3% dos estudantes do ensino superior da rede pública.²⁰

Conforme destacado em matéria recente da Revista *Veja*,²¹ além do aumento do grupo egresso das faixas de renda mais baixas, os negros, que representam 56% da população brasileira, atualmente ocupam mais da metade das vagas das universidades federais, o que significa um salto enorme.

Erich Dietrich, professor de ensino superior e educação internacional na NYU (Universidade de Nova York), destaca que a ação afirmativa no Brasil é ambiciosa e transparente quando comparada com o exemplo americano, e que a política de cotas brasileira tem sido transformadora, e servido de inspiração.

A par dos diversos avanços após quase duas décadas de implementação da política de cotas raciais no país, e 10 (dez) anos da primeira Lei de Cotas, se tornaram comuns os casos de fraudes ao sistema, em que pessoas brancas se autodeclararam negras sem que o sejam, gerando desvio de finalidade da política pública de ação afirmativa em questão e comprometendo sua efetividade.

As fraudes às cotas raciais podem ser definidas, portanto, como a usurpação, por estudantes/candidatos brancos, das vagas destinadas a pessoas pretas, pardas ou indígenas, sujeitos de direitos das cotas.

A autodeclaração falsa por pessoas brancas, de que sejam pretas ou pardas sem que o sejam de fato, pode se dar de forma consciente, ou seja, sabendo que não faziam jus às vagas reservadas, ou de forma inconsciente, quando acreditavam que teriam direito a essas vagas por não saberem como se dá a classificação racial para fins de concorrência às cotas raciais.

¹⁹ ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *Racismo Estrutural: feminismos plurais*. São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen, 2019. p. 112.

²⁰ PESQUISA do IBGE mostra o sucesso da política de cotas. *OXFAM Brasil*. São Paulo, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/pesquisa-do-ibge-mostra-o-sucesso-da-politica-de-cotas/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

²¹ FERRAZ, Ricardo. Cotas funcionam como bom motor para mobilidade social, dizem estudos. *Veja*. São Paulo, n. 2789, 13 maio 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/educacao/cotas-funcionam-como-bom-motor-para-mobilidade-social-dizem-estudos/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

Nas hipóteses em que a apropriação se dá com objetivo de obter vaga que sabe não ser sua por direito, merece destaque a definição da Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, e ativista antirracista, Livia Sant'Anna Vaz:

É o que ocorre com o fenômeno que podemos denominar de *afroconveniência* ou *afro-oportunismo*, isto é, uma espécie de *apropriação da identidade racial por mera conveniência*. Pessoas socialmente brancas, que nunca se identificaram como negras, passam a reivindicar uma *negritude de ocasião* como intuito de usufruírem do direito às vagas reservadas em universidades e concursos públicos.²² (grifo nosso)

Com efeito, é possível que uma pessoa branca se autodeclare negra, sabendo não ser negra, mas que, por ser filho de uma pessoa negra, por exemplo, acreditava que faria jus a uma das vagas reservadas para pessoas pretas ou pardas.

Ocorre que se o objetivo da política pública é a promoção da igualdade racial, com o incremento da presença de pessoas negras nas universidades e espaços de trabalho, o ingresso de uma pessoa branca que tem um ascendente negro na universidade não cumpre o objetivo a que se destina o sistema de cotas.

Além disso, se consideramos a genética, a ancestralidade e a miscigenação no Brasil, chegaríamos ao extremo de admitir que todos os brasileiros possuem ascendência negra, e permitir a adoção de tal critério seria aniquilar por completo o objetivo das cotas raciais, visto que uma política pública de reparação social que é para todo mundo não é para ninguém.

Portanto, os sujeitos de direitos desta política pública são aqueles que potencialmente sofrem discriminação racial em razão do seu fenótipo de pessoa não branca, sendo certo que a identidade racial não se limita à forma como o sujeito se reconhece, mas como é reconhecido pela sociedade.

Também não é o caso de haver necessidade de se averiguar se a pessoa de fato sofre ou já sofreu alguma situação específica de discriminação em razão da sua cor ou etnia, pois a identificação pelo indivíduo acerca da vivência de uma experiência de discriminação envolve vários critérios subjetivos.

Uma pessoa pode ser negra e acreditar que nunca sofreu discriminação pelo simples fato de não compreender como opera o racismo estrutural, apesar de experimentar os efeitos nefastos desse sistema diariamente.

Ademais, a identidade racial não pode depender de uma mera escolha individual (autoidentificação), mas precisa de uma heteroidentificação, que é a ratificação coletiva daquela identificação pessoal, merecendo destaque a explicação de Sales Augusto dos Santos e Georgina Helena Lima Nunes sobre o assunto:

²² VAZ, Livia Sant'Anna. *Cotas Raciais: feminismos plurais*. São Paulo: Jandaira, 2022. p. 107.

Isto significa que não é suficiente que o/a estudante candidato/a à subcota étnico-racial se declare, por exemplo, pardo/a para automaticamente ser considerado/a pardo/a. A autodeclaração racial não depende somente da escolha individual (autodeclaração) de uma identidade racial pelo candidato/a. A autodeclaração racial precisa da ratificação social, coletiva, dessa autodeclaração. Dito de outra maneira, é preciso haver concordância na forma como os/as estudantes candidatos/as às subcotas étnico-raciais se veem racialmente e como eles/as são vistos/as em sociedade.²³

Diante do exposto, não é difícil concluir que a utilização da autodeclaração como único critério para reconhecimento da condição racial que enseja a possibilidade de concorrência às vagas reservadas para pessoas pretas e pardas, além de não ser critério suficiente, abriu brecha para os inúmeros casos de fraudes que são identificados e noticiados no país de forma frequente.²⁴

Assim, passou-se a reconhecer a necessidade de instauração de comissões de verificação em provas de ingresso para universidades e concursos públicos, com a finalidade de averiguar a veracidade da autodeclaração dos candidatos a partir dos aspectos fenotípicos de pessoas negras.

Da mesma maneira, imprescindível discutir e analisar a forma como deve se pautar a utilização desse mecanismo de controle de política pública, ou seja, como serão realizadas as avaliações por comissões de heteroidentificação.

3. Comissões de verificação (heteroidentificação)

Identificado a quem se destinam as cotas raciais no sistema brasileiro e de que forma ocorrem as fraudes, importante analisar como deve ser realizada a fiscalização e controle da política pública em si, para que se garanta, de fato, o aumento da presença de pessoas negras nos ambientes pretendidos.

²³ SANTOS, Sales Augusto dos Santos; NUNES, Georgina Helena Lima. Fraudes nas Subcotas para Negros/as e o Despontar do Hiper-racismo no Brasil. In: AMARO, Sarita; OLIVEIRA, Evaldo Ribeiro (Org.). *Sim, o racismo existe!* Curitiba: Nova Práxis Editorial, 2019. p. 94.

²⁴ A título de exemplo, seguem algumas notícias sobre fraudes ao sistema de cotas raciais publicadas recentemente:

ESTUDANTES são condenadas por fraude nas cotas para ingressar em universidade pública. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 15 set. 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/estudantes-sao-condenadas-por-fraude-nas-cotas-para-ingressar-em-universidade-publica/>. Acesso em: 14 out. 2022.

MELLO, Daniel. USP investiga 193 denúncias de fraude no sistema de cotas raciais. *Agência Brasil*. São Paulo, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-07/usp-investiga-193-denuncias-de-fraude-no-sistema-de-cotas-raciais>. Acesso em: 14 out. 2022.

PROBLEMA de fraude nas cotas em universidades públicas. *Portal Jornalismo ESPM Rio*. Rio de Janeiro, 18 maio 2022. Disponível em: <https://jornalismorio.espm.br/destaque/o-problema-de-fraude-nas-cotas-em-universidades-publicas/>. Acesso em: 14 out. 2022.

Como se verá a seguir, a instauração de comissões de heteroidentificação, com o fim de verificar o fenótipo das pessoas que se inscrevem para as vagas reservadas, é o meio mais eficiente de evitar fraudes e garantir o acesso a pessoas que realmente fazem jus a esse direito.

3.1. Constitucionalidade das comissões de verificação

A decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 186/DF, em abril de 2012, colocou fim a uma controvérsia que se arrastava por várias décadas nas diversas instâncias jurisdicionais do País, com decisões conflitantes a respeito da constitucionalidade do sistema de cotas raciais, mas, para além disso, legitimou a utilização da heteroidentificação como critério complementar à autodeclaração e como forma de evitar a fraude.²⁵

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF, ajuizada pelo Partido Democratas – DEM, pretendia a declaração de inconstitucionalidade de atos da UnB (Universidade de Brasília), do CEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa, e Extensão da UnB) e do CESPE (Centro de Promoção de Eventos na UnB), que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (20% de cotas étnico-raciais) no processo de seleção para ingresso de estudantes.²⁶

O autor da ação sustentou, entre outros argumentos, que se teria institucionalizado um verdadeiro “tribunal racial” para definir quem é negro e quem não é, questionando os critérios utilizados para esse fim.

Durante o julgamento, foram apontados casos concretos em que ocorreram distorções de avaliação para criticar a heteroidentificação, como o exemplo de gêmeos idênticos que foram considerados de “cores diferentes” pela Comissão de Verificação da UnB.

Mas, no entanto, tais argumentos não podem servir como defesa para uma ausência de fiscalização, devendo-se presumir, ao contrário, que as autoridades responsáveis irão se pautar por critérios razoáveis para identificar aqueles que devem ser favorecidos pela política pública inclusiva.

Os critérios de seleção utilizados em cada caso devem ser aqueles adotados no Edital, posto que vinculantes, como o do fenótipo, em que se observa se a pessoa é negra (preta ou parda), pois é essa característica que gera o preconceito e a discriminação contra a mesma, uma vez que o preconceito no Brasil é “de marca” e não de origem.

²⁵ Entre os vários precedentes da Suprema Corte sobre a constitucionalidade das ações afirmativas, destacamos MC-ADI 1.276-SP, Rel. Min. Octávio Gallotti; ADI 1.276-SP, Rel. Min. Ellen Gracie; o RMS 26.071, Rel. Min. Ayres Britto e a ADI nº 1.946/DF, Rel. Min. Sydney Sanches.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 Distrito Federal*. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (Cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. [...] Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 14 out. 2022.

Significa dizer que se o que faz com que uma pessoa seja discriminada nesse país é a cor da sua pele ou alguma outra característica de fenótipo negro, como o cabelo crespo, por exemplo, e não a origem familiar, ou seja, se a pessoa tem uma família com ascendentes negros, esse é o critério que deve ser observado para se avaliar se a pessoa faz jus ou não a uma vaga reservada para cotas raciais.

Por essa razão, a atividade da comissão de heteroidentificação não consiste em uma entrevista, pois não cabe fazer perguntas para conferir se a pessoa possui um ascendente negro ou se já sofreu alguma situação explícita de discriminação racial, e sim, na simples verificação do fenótipo negro, daí também a importância de que seja feito de forma presencial (ou eventualmente remota) e não por meio de fotografias ou documentos.²⁷

O Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, cujo voto foi seguido por unanimidade, defendeu a legitimidade da adoção do critério de heteroidentificação, entendendo que este mecanismo de identificação do componente étnico-racial está de acordo com a ordem constitucional vigente.

Merece destaque, nesse sentido, parte do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento da ADPF 186/DF, *in verbis*:

A discriminação e o preconceito existentes na sociedade não têm origem em supostas diferenças no genótipo humano. Baseiam-se, ao revés, em elementos fenotípicos de indivíduos e grupos raciais. São esses traços objetivamente identificáveis que informam e alimentam as práticas insidiosas de hierarquização racial ainda existentes no Brasil. Nesse cenário, o critério adotado pela UnB busca simplesmente incluir aqueles que, pelo seu fenótipo, acabam marginalizados. Diante disso, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade na utilização de caracteres físicos e visíveis para definição dos indivíduos afrodescendentes.

Também não acolho a impugnação de que a existência de uma comissão responsável por avaliar a idoneidade da declaração do candidato cotista configure um “*Tribunal Racial*”. O tom *pejorativo e ofensivo* empregado pelo partido requerente não condiz com a seriedade e cautela dos instrumentos utilizados pelas UnB para evitar fraudes à sua política de ação afirmativa. A referida banca não tem por propósito definir quem é ou não negro no Brasil. Trata-se, antes de tudo, de um esforço da universidade para que o respectivo programa inclusivo cumpra efetivamente seus desideratos, beneficiando seus reais destinatários, e não

²⁷ O que não afasta a possibilidade de apresentação de fotografias e documentos que se entender pertinentes em fase de recurso, em face de decisão da comissão que tenha concluído pela ausência de fenótipo negro.

indivíduos oportunistas que, sem qualquer identificação étnica com a causa racial, pretendem ter acesso privilegiado ao ensino público superior.²⁸ (grifo nosso)

Alguns anos depois, por ocasião do julgamento da constitucionalidade da reserva de vagas para negros em concursos públicos federais, estabelecida pela Lei nº 12.990/2014, o Supremo Tribunal Federal novamente declarou a constitucionalidade das comissões de heteroidentificação como mecanismo de fiscalização do sistema de cotas, com destaque para o seguinte trecho da ementa:

[...] 2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.²⁹

Assim, o Supremo Tribunal Federal não apenas declarou a constitucionalidade da utilização de critérios de heteroidentificação e a legitimidade das comissões instituídas para esse fim, como reconheceu a importância do método de fiscalização para evitar fraudes pelos candidatos, e, sendo assim, fundamental analisar de que forma devem ser previstas, constituídas, e como devem ser realizados os trabalhos das comissões de verificação.

3.2. Previsão e regulamentação das comissões de verificação – requisitos

A Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público já havia disposto sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins da concorrência às vagas reservadas em concursos públicos federais, por meio da Instrução Normativa (ON) n. 3, de 01/08/2016, que, em seu art. 2º, inciso IV, §1º previu que “as formas e critérios de verificação da veracidade

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 Distrito Federal*. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (Cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 14 out. 2022.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 Distrito Federal*. Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 08 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 14 out. 2022.

da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos dos candidatos, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato”.³⁰

Em abril de 2018, foi editada a Portaria Normativa SGP nº 4, que regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014.³¹

A Portaria nº 4, que também tem servido de parâmetro para concursos estaduais e municipais, em seus artigos 9º, *caput* e §1º, prevê que a comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para a aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público, assim consideradas aquelas ostentadas ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação.³²

Considerando que o que se pretende é verificar as características fenotípicas do candidato no momento da verificação, não se cuida, ao menos em princípio, de uma análise de documentos ou fotografias, tampouco de uma entrevista a se questionar sobre a família ou eventuais situações de discriminação, mas observar características que identificam a pessoa como não branca e, assim, sujeita à discriminação racial.

Imprescindível, portanto, a previsão expressa no edital dos critérios a serem considerados no procedimento de heteroidentificação, assim como a possibilidade de contraditório e recurso, razão pela qual as decisões pela exclusão do candidato devem ser devidamente motivadas.

Com efeito, outro requisito fundamental é a necessidade de motivação das decisões das comissões de heteroidentificação, especialmente nas hipóteses em que a decisão invalida a autodeclaração racial, sob pena de futura decretação de nulidade da mesma, que ostenta natureza de ato administrativo.

Como se poderá observar no caso concreto a ser analisado mais adiante, a comissão instituída para avaliar a validade da autodeclaração racial deve explicitar os elementos que foram analisados, especificando, por exemplo, a textura dos cabelos, a cor da pele e os traços faciais dos candidatos.

Assim, o entendimento jurisprudencial se firmou no sentido de reconhecer a legitimidade/necessidade de utilização de critério misto para preenchimento

³⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Orientação Normativa nº 3, de 01 de agosto de 2016*. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/servidor/todos-os-servidores/documentos/orientacao-normativa-no-3-de-1-de-agosto-de-2016.pdf/view#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20de%20aferi%C3%A7%C3%A3o,9%20de%20junho%20de%202014>. Acesso em: 14 out. 2022.

³¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria Normativa SGP nº 4, de 06 de abril de 2018*. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-normativa-4-2018_358755.html. Acesso em: 14 out. 2022.

³² *Ibid.*

das vagas reservadas para pessoas pretas ou pardas, ou seja, autodeclaração e heteroidentificação, com o fim de evitar fraudes ao sistema de cotas, desde que as decisões sejam fundamentadas, e que seja garantido o contraditório e a ampla defesa.

Em verdade, a própria previsão de uma Comissão de Heteroidentificação no edital já consegue inibir as declarações falsas, mas a Administração Pública tem o dever de colocar em prática o mecanismo, sob pena de acabar convalidando as fraudes.

Deve-se observar, ainda, o momento em que serão realizados os trabalhos de verificação pela Comissão de Heteroidentificação, visto que importante que não ocorra de forma tardia, com o fim de evitar que haja prejuízo a candidatos que ficaram de fora do certame em fases anteriores, em razão da fraude perpetrada por outros candidatos.

Assim, de forma geral, entende-se que o ideal seria a verificação após as fases objetivas e antes das fases subjetivas de provas e concursos, quando se passa a fazer a correção apenas das provas dos candidatos/alunos aprovados em fase anterior, para permitir que os excluídos pela classificação injusta de candidatos fraudadores possam continuar no certame pelo sistema de cotas a que fazem jus.

O que se espera é que o ente público utilize seu poder de fiscalização de ofício, prevendo a heteroidentificação nos editais, implementando as respectivas comissões e realizando, de fato, o procedimento de verificação durante a realização do concurso, na forma devida, sem que para isso dependa de provocação de terceiros ou “denúncias” de casos fraudulentos.

No entanto, o que se defende nesse estudo é exatamente a importância do papel do Ministério Público quando a Administração Pública falhar na fiscalização da política pública de cotas raciais, seja deixando de prever a heteroidentificação, seja deixando de constituir a comissão, seja deixando de realizar o procedimento de verificação, seja realizando a verificação de forma falha ou equivocada, ou qualquer outra omissão ou erro que enseje a atuação do *Parquet* e a adoção das providências cabíveis.

Diante do exposto, analisando um caso concreto de atuação, pretende-se mostrar a importância da atuação do Ministério Público na fiscalização do sistema de cotas raciais, partindo da necessidade de heteroidentificação e demonstrando as possibilidades concretas de atuação.

4. O caso do concurso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

O inquérito civil nº 2018.00275598 tinha por objeto apurar notícia de fraude no preenchimento das vagas reservadas para negros e índios no concurso de admissão para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, por meio do Edital SMA nº 46, de 01 de abril de 2014, foi instaurado em junho de 2018, e tramitava perante a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cidadania da Capital.

O procedimento teve origem a partir de uma ouvidoria anônima, recebida em abril de 2018, que narrava o seguinte:

Boa tarde, informo que no processo de admissão dos concursados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Edital SMA nº 46, de 01 de abril de 2014, no que tange à admissão dos assistentes técnicos legislativos, classificados segundo a Lei Municipal nº 5.695, de 27/03/2014, que trata da cota reserva de 20% das vagas para negros e índios, estão sendo ocupados por candidatos que não atendem os requisitos étnicos. O edital é claro quanto à exclusão dos candidatos que não atendam a esse requisito. Não existe, nos meios de comunicação da CMRJ, o informativo de como estão deferindo ou indeferindo a admissão desses candidatos, se existe uma comissão julgadora da qual haja publicidade dos atos. Quando visualizados alguns candidatos convocados e em exercício desde 2014 na Câmara, percebe-se que não se trata nem de negro, tampouco índio. Com isso, candidatos legítimos à vaga estão aguardando a convocação que nunca acontece. Isso fere o princípio da publicidade e pode ferir também o da legalidade. Respeitosamente, solicito ajuda e providências nesse caso. A validade desse concurso expira em setembro de 2018.³³

Requisitados esclarecimentos à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foi informado que ainda não havia nenhum procedimento administrativo autuado com base em detecção de falsidade da autodeclaração de candidato à vaga reservada para cota no concurso público em questão, tendo sido enviada cópia do respectivo edital.

O Edital SMA nº 46, como apontado na ouvidoria, de fato previu, em seu Título V, a reserva de vagas para negros e índios, no percentual de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas, na forma da Lei Municipal nº 5.695 de 27 de março de 2014, e estabeleceu, no seu item 5, o seguinte:

Detectada a falsidade da declaração a que se refere o item 3 desse Título, poderá ser identificada pelo servidor a quem o candidato se apresente, será o candidato eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço público, após o procedimento administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.³⁴

³³ IC nº 2018.00275598.

³⁴ RIO DE JANEIRO (Município). *Edital SMA nº 46, de 01 de abril de 2014*. Regulamenta o Concurso Público para provimento em cargos de nível médio e superior no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 2014. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/concursovirtual/edital-sma-n46cm1grupo0>. Acesso em: 14 out. 2022.

Observe-se que o edital estabeleceu a possibilidade de se verificar eventual falsidade da autodeclaração, caso identificada, sem, entretanto, prever expressamente a criação de Comissão de Verificação, ou um procedimento específico para tanto, o que pode ser apontado como a primeira omissão do ente público com relação à fiscalização da política pública de cotas raciais no caso em tela, deixando brecha para fraudes.

Como já dito anteriormente, a mera previsão da utilização do critério de heteroidentificação e de criação de uma Comissão de Verificação com esse fim nos editais já alcança o efeito de, por si só, inibir alguns casos de fraudes por autodeclarações falsas.

No caso concreto em análise, não apenas não foi previsto um procedimento específico de verificação, como, na prática, nenhuma fiscalização tinha sido efetuada até a provocação do Ministério Público, 4 (quatro) anos após a realização do concurso público, o que se identifica como mais uma falha da administração.

Sendo assim, após a provocação daquele órgão do *Parquet*, foi editada Resolução da Mesa Diretora da Câmara Municipal com o fim de instituir uma comissão para aferir a veracidade da autodeclaração de negros e índios.³⁵

Outras diligências foram adotadas no curso da investigação pelo órgão do Ministério Público com atribuição, como, por exemplo, a consulta ao IBGE sobre os critérios de autodeclaração adotados por aquele instituto em suas pesquisas, a realização de oitiva de alguns candidatos aprovados para as vagas reservadas negros e índios, a realização de reunião com o Presidente da Comissão Estadual de Verdade da Escravidão Negra do Brasil da OAB-RJ à época, até que, em fevereiro de 2020, esta autora expediu Recomendação ao Presidente da Câmara Municipal no seguinte sentido:

RECOMENDA a V. Sa. que adote as medidas administrativas para realizar a verificação de veracidade da autodeclaração de negros e índios de TODOS os aprovados no Concurso Público regido pelo Edital SMA nº 46/2014, devendo adotar todas as medidas que se fizerem necessárias em caso de fraude, incluindo a declaração de nulidade de nomeação e posse, se for o caso, devendo enviar a esta Promotoria de Justiça relatório completo acerca das verificações e providências adotadas, indicando os critérios utilizados pela Comissão de Verificação no prazo de 60 dias contados do recebimento desta Recomendação.³⁶

Registre-se, apenas a título de informação, que dias após a expedição da Recomendação acima, iniciou-se a pandemia de covid-19, tendo havido a suspensão

³⁵ Informação nº 05/2018 – FASB da Procuradoria-Geral da Câmara, publicada na página 33 do DCM de 04 de julho de 2018.

³⁶ IC nº 2018.00275598.

das atividades presenciais nas dependências do Ministério Público, e, tratando-se de inquérito civil exclusivamente físico, o procedimento em questão apenas voltou a tramitar em setembro de 2020.

Instado a se manifestar sobre o cumprimento da referida Recomendação, o Procurador-Geral da Câmara Municipal enviou um relatório elaborado pela Comissão de Verificação de Autodeclaração, que consolidava os trabalhos daquela comissão desde a sua instituição, assim como toda a documentação concernente à aferição dos candidatos aprovados no certame.

Estabeleceu-se como prioritário definir a situação dos candidatos convocados para tomar posse nas vagas reservadas a cotistas, de modo que a situação dos servidores que já tinham efetivamente tomado posse nas vagas reservadas e que foram objeto da denúncia, seria analisada em momento subsequente, o que se mostrou razoável.

Informou-se que 25 candidatos cotistas convocados ainda não tinham sido empossados que, após a análise daquela Comissão, 3 deles foram inabilitados por não possuírem o fenótipo da raça negra, e que ainda restava um recurso pendente de apreciação pela Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Foi informado, ainda, que de todos os candidatos investidos nos cargos públicos previstos no edital apenas um não atendeu à convocação da comissão para aferir a veracidade da sua autodeclaração, tendo sido instaurado um procedimento administrativo com o fim de apurar a conduta do servidor que, por reiteradas vezes, deixou de atender ao chamado da comissão.³⁷

Até aquele momento, em janeiro de 2021, a comissão informou que havia invalidado a autodeclaração de dois servidores já empossados que não possuíam o fenótipo de pessoa preta ou parda, e que ambos tinham apresentado recursos dirigidos à Mesa Diretora, ainda pendentes de apreciação.

Além disso, foi informado que durante o curso burocrático do procedimento administrativo instaurado no âmbito da Câmara Municipal para fiscalização das cotas étnico-raciais, surgiu dúvida com relação à autodeclaração do 35º colocado no concurso para o cargo de assistente técnico legislativo, e como ele ainda não tinha tomado posse, a mesma foi suspensa, para fins de averiguação.

Novamente, fez-se necessário que o Ministério Público cobrasse a fiscalização do sistema de cotas previsto no concurso público em tela, questionando se houve a exoneração dos servidores já em exercício cujas autodeclarações foram invalidadas, bem como daqueles que se recusaram a comparecer para a aferição dos critérios fenotípicos adotados pela comissão, tendo sido requisitado o envio de lista com os nomes dos candidatos/servidores e os respectivos atos.

Requisitou-se, ainda, que caso não tivesse havido exoneração, que fosse informado o prazo previsto para tanto, com envio de relatório final, assim que

³⁷ DCM do dia 31/02/2020.

concluído, sendo certo que a demora na instauração de uma comissão e na realização dos trabalhos pela mesma, gerou consequências irreversíveis, como se verá adiante.

A título de informação, a Portaria Normativa SGP n.º 4, de 06/04/2018, prevê que o candidato que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso público,³⁸ ressaltando-se, por oportuno, que a portaria entrou em vigor após a posse do candidato e que o mesmo foi convocado à comissão também após à sua posse, ou seja, após findo o concurso público.

Em razão da reiterada ausência deste servidor para realização de heteroidentificação, apesar de notificado para tanto, a Mesa da Câmara decidiu por aplicar pena de repreensão ao servidor em razão da “quebra do vínculo de confiança e lealdade que deveria manter em toda a sua atividade funcional”, com base no art. 177, da Lei n.º 94/79.³⁹

Após finalmente comparecer para o fim de aferição de sua autodeclaração, a comissão concluiu que o mesmo não apresentava fenótipo de pessoa negra, e a Procuradoria-Geral do Município, considerando que o servidor agiu de má-fé, se furtando a comparecer para verificação, emitiu parecer pela anulação do seu ato de posse e sua consequente exoneração, nos seguintes termos:

Portanto, tendo em vista ser dever da Administração Pública impedir autodeclarações raciais inverídicas, sob pena de favorecer embusteiros e prejudicar de forma sistêmica, a política de cotas e seus reais beneficiários – e, sobretudo, em razão da análise do caso concreto em que se verificou ocorrência de má-fé na autodeclaração do servidor referenciado – recomenda-se à Augusta Mesa Diretora que seja acolhido o parecer da Comissão de Verificação de Autodeclaração e seja procedida a anulação do ato de posse do servidor e efetivada sua respectiva exoneração do cargo efetivo que ocupa.⁴⁰

Diante do exposto, foi aberta sindicância com o fim de decidir sobre a exoneração ou não do servidor, considerando a conduta de deixar de comparecer à

³⁸ Art. 8º, §5º, da Portaria Normativa SGP n.º 4/2018. Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria Normativa SGP n.º 4, de 06 de abril de 2018*. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei n.º 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-normativa-4-2018_358755.html. Acesso em: 14 out. 2022.

³⁹ RIO DE JANEIRO (Município). *Lei n.º 94, de 14 de março de 1979*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 1979. Disponível em: [https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/286289/lei-94-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20ESTATUTO%20DOS,Ver%20t%C3%B3pico%20\(34521%20documentos\)](https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/286289/lei-94-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20ESTATUTO%20DOS,Ver%20t%C3%B3pico%20(34521%20documentos)). Acesso em: 14 out. 2022.

⁴⁰ Parecer do Procurador-Geral da Câmara Municipal, José Luis Galamba Minc Baumfeld, de 01 de julho de 2021, no processo CMRJ n.º 2084/21.

comissão, a avaliação da configuração de má-fé, a decisão da comissão, no sentido de que o servidor não apresentava características de fenótipo negro e a rejeição do seu recurso administrativo.

Registre-se que, analisando as cópias do procedimento no bojo do qual se avaliou este caso concreto, é possível constatar que a Comissão verificou as características físicas referentes à cor da pele, textura do cabelo e aspectos faciais para identificar a ausência do fenótipo negro, tendo concluído que o servidor apresentava “tonalidade da pele clara/branca”, “textura do cabelo lisa com delineamento ondulado” e “nariz curto e lábios finos”.

A Comissão de Verificação de Autodeclaração registrou a utilização do mesmo quesito de cor ou raça da metodologia do IBGE, que considera “cinco categorias étnico-raciais: branca, preta, amarela, parda (incluindo pessoas que se declaram mulatas, caboclas, cafuzas ou mestiças de preto com pessoas de outra cor ou raça) e indígena, sendo a categoria negra o agregado das pessoas pretas e pardas”.⁴¹

Com relação aos demais servidores já investidos nos cargos pelo sistema de cotas raciais que foram submetidos à heteroidentificação, a comissão entendeu que 3 (três) deles não apresentavam fenótipo de pessoa negra, mas foi realizada uma análise jurídica que concluiu pela impossibilidade de exoneração de tais pessoas, e, aqui, merece destaque o efeito negativo gerado pela demora na atuação da administração.

A Procuradoria-Geral do Município observou que a posse dos candidatos no caso concreto ocorreu em março de 2015 e as aferições tiveram lugar no mês de setembro de 2020,⁴² que, portanto, a possibilidade de anulação dos atos administrativos estaria sujeita ao prazo decadencial de 5 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, *in verbis*: “Art. 54 – O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo se comprovada má-fé”.⁴³

A Lei Municipal n.º 5.695/2014, que dispõe sobre a reserva de vagas para negros e índios nos concursos públicos municipais, estabeleceu que uma vez detectada a falsidade da declaração, o candidato deve ser eliminado do concurso e terá o ato de admissão anulado, caso tenha sido nomeado, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.⁴⁴

⁴¹ IBGE divulga resultados de estudo sobre cor ou raça. *Agência IBGE Notícias*. Rio de Janeiro, 22 jul. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14057-asi-ibge-divulga-resultados-de-estudo-sobre-cor-ou-raca>. Acesso em: 14 out. 2022.

⁴² Processo CMRJ nº 2550/2020 e Processo CMRJ nº 2540/2020.

⁴³ BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104076/lei-de-procedimento-administrativo-9784-99>. Acesso em: 14 out. 2022.

⁴⁴ Art. 3º, §2º, da Lei Municipal nº 5.695/2014. Cf. RIO DE JANEIRO (Município). *Lei nº 5.695 de 27 de março de 2014*. Dispõe sobre a reserva de cargos e empregos para negros e índios nos concursos públicos para provimento de cargos e empregos integrantes dos quadros permanentes de pessoal da administração direta e indireta do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 2014. Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/2fb1a2b60dc9568c03257ca9007630ce?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria&text=LEI%20N%C2%BA%205.695%20DE%2027,Janeiro%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias>. Acesso em: 14 out. 2022.

No procedimento, uma das servidoras que a comissão entendeu que não apresentava fenótipo de pessoa negra, assim preencheu sua autodeclaração: “minha cor parda-negra, o tipo do meu cabelo que desde criança minha mãe falava que era sarará como o do meu pai e da família dele, e o meu convívio social com pessoas negras, que sempre me trataram como pertencente ao grupo”.

Entendeu a Mesa Diretora da Câmara que não foi possível constatar a má-fé das pessoas que se declararam negras cujos processos de heteroidentificação concluíram pela ausência do fenótipo de pessoa negra, considerando que tais pessoas podem ter agido em erro, acreditando que para fazer jus às vagas reservadas para cotas raciais bastariam, por exemplo, suas raízes com ascendente negro, como no caso da candidata citada acima.

A Comissão insaturada pela Câmara Municipal, então, ao final do inquérito, informou que avaliou 39 autodeclarações, sendo que à época, 2 servidores já não faziam parte do quadro, e entre aqueles que já tinham sido empossados, concluiu que 3 (três) não apresentavam fenótipo de pessoa negras.

Após a suspensão da posse de candidatos, a Comissão entendeu que não apresentavam fenótipo negro, a invalidação da autodeclaração de outros que já tinham tomado posse, sem anular o ato em razão de decadência, e a instauração de sindicância para apurar o caso do candidato que deixou de se apresentar à Comissão reiterada vezes, o Ministério Público entendeu que não havia mais interesse em prosseguir com a investigação.

Assim, foi promovido o arquivamento do inquérito civil, que foi homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público em abril de 2022.

5. A eficácia do sistema de cotas e a necessidade de fiscalização

Não se pode ignorar a necessidade de elaboração de projetos que garantam e eficácia do sistema de cotas ao ensino superior e nos concursos públicos, de modo que não se assegure apenas o acesso, mas também as condições de permanência, com análises sobre índices de evasão e de desempenho, por exemplo.

Mas, ainda que com muitos desafios a serem enfrentados, considerando a importância e o sucesso da política de cotas, e concentrando-se na análise quanto ao acesso ao sistema de cotas, é preciso que o mesmo se dê de forma justa e regular, ou seja, que seja um processo livre de fraudes.

Em artigo escrito com base em estudo realizado pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa da UERJ em Conjunto com o Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial, é possível constatar o forte impacto das cotas raciais sobre o corpo discente das instituições federais de ensino superior do

Brasil, especialmente nos cursos historicamente menos inclusivos, como Medicina e Direito, que foram os que mais avançaram em diversidade depois das cotas.⁴⁵

Assim, partindo da constatação da ocorrência de fraudes no acesso ao sistema de cotas por meio de diversas notícias e estudos, e da análise da ocorrência das fraudes no caso concreto do Concurso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, imperioso que seja analisado como será implementada a fiscalização do acesso, por quais meios e quais os atores responsáveis.

Já se analisou, ao longo desse trabalho, a importância da realização da heteroidentificação para que se apure a veracidade das autodeclarações raciais, critério que, se usado de forma isolada, já se mostrou insuficiente e ensejador de fraudes.

Assim, verificou-se que o Superior Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da utilização de critérios de heteroidentificação, a exemplo das comissões instauradas com esse fim, recomendando que tal método seja utilizado, desde que as decisões sejam fundamentadas e que seja respeitado o contraditório e a ampla defesa.

Foram editadas normas que regulamentaram a instituição das comissões de verificação, sendo possível verificar a adoção de critérios de heteroidentificação em editais e concursos públicos em todo país, que devem ser fiscalizados pelo Ministério Público com o fim de garantir a eficácia a política de cotas.

5.1. Ministério Público na defesa das ações afirmativas e das cotas raciais

Diversas são as hipóteses e possibilidades de atuação do Ministério Público na defesa das ações afirmativas de uma forma geral e também especificamente na implementação das cotas raciais.

Como apontado por Álvaro Cruz e Maria Walquíria Cabral, em artigo sobre ações afirmativas no Brasil e o trabalho do Ministério Público para torná-las possíveis:

Como órgão essencial à Justiça, o Ministério Público, em todos os seus âmbitos (MP, MPF, MPT), deve continuar trabalhando em prol das ações afirmativas, garantindo os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido no art. 127, da Carta Magna.⁴⁶

Muito já se falou nesse trabalho sobre as ações de inconstitucionalidade em face de normas que preveem ações afirmativas e cotas raciais e as decisões do STF no sentido de declarar a validade das normas, mas não se pode esquecer do papel

⁴⁵ SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Quais cursos de graduação foram mais transformados pelas cotas? *Nexo Jornal*. São Paulo, 17 ago. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/Quais-cursos-de-gradua%C3%A7%C3%A3o-foram-mais-transformados-pelas-cotas>. Acesso em: 14 out. 2022.

⁴⁶ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CABRAL, Maria Walquíria de Faro Coelho Guedes. Ações afirmativas no Brasil: o trabalho do Ministério Público para torná-las possíveis. *Revista MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, v. único, p. 44, 2014.

no Ministério Público nessas ações, com emissão de pareceres defendendo as ações afirmativas como órgão de defesa dos direitos fundamentais.

Os Procuradores-Gerais da República com atribuição em tais casos, se posicionando a favor das ações afirmativas, das cotas raciais e dos critérios de heteroidentificação, desempenham papel crucial na implementação das políticas públicas de ações afirmativas, e, especificamente, nos casos de cotas raciais, na promoção da igualdade material.

A ação do Ministério Público, considerados aqui tanto o Ministério Público Federal quanto o Ministério Público do Trabalho quanto os Ministérios Públicos Estaduais, por óbvio, também não se restringe à emissão de pareceres ministeriais, havendo forte atuação por meio do ajuizamento de ações civis públicas na defesa de ações afirmativas e políticas públicas de cotas raciais.

A título de exemplo, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói, ajuizou mandado de injunção coletivo em face do Município de Niterói, em razão da omissão na edição de lei prevendo reserva de vagas para negros, pardos e indígenas em concursos públicos do município, requerendo a declaração de mora do Poder Executivo Municipal e o cumprimento de sua obrigação.⁴⁷

De outro lado, não podemos deixar de lado o papel do Ministério Público em promover ações afirmativas no âmbito interno, ou seja, estabelecendo reserva de vagas em seus concursos para membros e servidores, assim como instituindo comissões de heteroidentificação em seus concursos, com o fim de verificar a veracidade das autodeclarações e evitar fraudes.

Reconhecendo a premência de os órgãos do Ministério Público Brasileiro implementarem políticas de cotas em âmbito interno, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n.º 170, de 13 de junho de 2017, dispondo sobre a reserva do mínimo de 20% (vinte por cento) de vagas aos negros nos concursos públicos para provimento de cargos no próprio CNMP, e no Ministério Público Brasileiro, prevendo a avaliação do candidato primordialmente com base no fenótipo ou, subsidiariamente, em quaisquer outras informações que auxiliem a análise acerca de sua condição de pessoa negra.⁴⁸

⁴⁷ Processo Judicial n.º 0039038-47.2019.8.19.0002, em que foi proferida sentença de extinção do feito sem julgamento do mérito por incompetência do Juízo. A sentença foi anulada em setembro de 2020, determinado o retorno dos autos ao Juízo de origem para regular prosseguimento.

⁴⁸ Art. 5º, §3º, da Resolução n.º 170 CNMP, de 13 de junho de 2017. Cf. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 170, de 13 de junho de 2017*. Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CDDF/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

Sobre o tema, a Comissão MP Pérolas Negras⁴⁹ desenvolveu uma pesquisa com o objetivo de analisar os desdobramentos da política de cotas para acesso à carreira de membros do Ministério Público brasileiro, por meio de levantamento de informações coletadas nos editais dos concursos das unidades estaduais realizados entre os anos de 2017 (marco relacionado à Res. n.º 170, CNMP) e 2020.⁵⁰

O estudo aponta a importância de se analisar a implementação das cotas raciais nas carreiras do MP como parâmetro para se analisar as práticas executadas nas seleções públicas, visto que carreiras de muito prestígio costumam ter concursos mais concorridos, e, por isso, mais excludentes em termos de diversidade étnico-racial.

Importante registrar que no XXXVI Concurso para Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, realizado no ano de 2022, foi prevista pela primeira vez, nos itens 10 e 19 do edital,⁵¹ a instauração de Comissão de Verificação para avaliação da veracidade das autodeclarações raciais.⁵²

O Conselho Nacional do Ministério Público editou também a Recomendação n.º 40, de 09 de agosto de 2016, no sentido de que os ramos do Ministério Público constituam órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, bem como que incluam o tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação correspondente como matéria obrigatória nos editais de concursos para provimento de cargos e nos cursos de formação de membros e servidores do Ministério Público.⁵³

A partir de então, as unidades dos Ministérios Públicos de todo Brasil criaram projetos, órgãos, núcleos ou grupos com essa missão, podendo ser citados, a título de exemplo, o Núcleo de Promoção à Igualdade Étnico Racial (NUPIER), do Ministério Público do Paraná, o aplicativo Mapa do Racismo, criado pelo MP baiano, a Rede de Enfrentamento ao Racismo, criada pelo Ministério Público de São Paulo, e Grupo de Trabalho de Relações Étnico-Raciais, da Coordenadoria de Direitos Humanos e Minorias do Ministério Público do Rio de Janeiro.⁵⁴

⁴⁹ O projeto do Movimento Nacional Mulheres do MP “#MPPérolas Negras” foi lançado no dia 16 de junho de 2020 e teve como objetivo dar visibilidade e fomentar a representatividade do povo negro.

⁵⁰ Comissão MP Pérolas Negras, 2020. Efetividade das cotas raciais nos concursos públicos de ingresso no Ministério Público.

⁵¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Edital do XXXVI Concurso para ingresso na classe inicial da carreira do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: [editaldoxxxviconcursosdomprj_aprovadapelacomissaoconcurso_21_12_2021.pdf](https://www.mprj.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4314/#:~:text=Recomenda%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20C%C3%B3rg%C3%A3os,e%20continuada%20sobre%20o%20assunto.). Acesso em: 16 nov. 2022.

⁵² Foi prevista a reserva de vagas no percentual de 20% (vinte por cento) para pessoas autodeclaradas negras e indígenas, com análise fenotípica por comissão específica, antes das provas escritas especializadas.

⁵³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação 40, de 9 de agosto de 2016*. Recomenda a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4314/#:~:text=Recomenda%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20C%C3%B3rg%C3%A3os,e%20continuada%20sobre%20o%20assunto](https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4314/#:~:text=Recomenda%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20C%C3%B3rg%C3%A3os,e%20continuada%20sobre%20o%20assunto.). Acesso em: 14 out. 2022.

⁵⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Resolução GPGJ n.º 2.419, de 17 de maio de 2021*. Disciplina a estrutura organizacional da Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana e dá outras providências. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2419.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania do MPRJ, vislumbrando outra forma possível de atuação do Ministério Público na defesa das ações afirmativas, realizou levantamento, no período de setembro e outubro de 2021, de quais Municípios do Rio de Janeiro possuíam legislação, prevendo reserva de vagas em concursos públicos, tendo recebido resposta positiva de apenas 12 municípios do Estado do Rio de Janeiro, que apontaram leis municipais com reserva de vagas para negros, pessoas com deficiência e/ou idosos.

Assim, apesar de haver a possibilidade de os órgãos públicos municipais e estaduais implementarem a política de cotas sem que haja legislação local nesse sentido, como já era feito inclusive antes da legislação federal em vigor pelas universidades, por exemplo, seria possível ao Ministério Público buscar projetos de lei em andamento com a temática, e identificar municípios que sequer possuem um projeto, para cobrar ao Legislativo e ao Executivo, por meio dos órgãos institucionais com atribuição, o andamento ou a criação de projetos de lei nesse sentido.

O Ministério Público, portanto, pode atuar na defesa das ações afirmativas e, em especial, das cotas raciais judicialmente de diversas formas, como nas hipóteses em que atua como fiscal da lei em ações de inconstitucionalidade, questionando a política de cotas, e também ajuizando ações cabíveis nas hipóteses de omissão e/ou ofensas às ações afirmativas e ao sistema de cotas, constitucionalmente e legalmente previstos.

Ademais, extrajudicialmente, inúmeras são as hipóteses em que o Ministério Público pode atuar na busca da implementação de ações afirmativas, como apontado acima: de um lado, internamente, instituindo cotas em seus concursos, além da inclusão da matéria relacionada ao tema nos editais de seus concursos, e, de outro lado, para atuação externa, realizando a análise com relação à ausência de norma em âmbito local que prevejam reserva de vagas, para atuar na busca da efetivação de tais medidas.

De forma extrajudicial, portanto, é o campo mais rico para atuação do Ministério Público na defesa das ações afirmativas, uma vez que, por meio de Procedimentos Administrativos ou Inquéritos Cíveis, o Ministério Público pode apurar diversas situações de ofensa à esta política pública tão relevante na garantia do direito à igualdade material.

Então, é possível nessa seara investigar hipóteses de omissão do poder público em deixar de prever a reserva de vagas quando a lei assim determina ou casos em que no formato em que as cotas são estabelecidas, não se está garantindo a efetividade do direito, por exemplo.

Sem se afastar dos casos em que o ajuizamento da competente ação judicial se faz necessário, o presente trabalho dará destaque, especificamente, às hipóteses de atuação do Ministério Público, de forma extrajudicial, na defesa da implementação das cotas raciais por meio da fiscalização quanto à previsão de Comissão de Heteroidentificação, sua instituição e sua efetiva atuação com o fim de evitar a ocorrência de fraudes.

5.2. O Ministério Público na fiscalização das comissões de verificação

Partindo do pressuposto que os mecanismos complementares de heteroidentificação não são apenas possíveis, mas indispensáveis como mecanismos de fiscalização do sistema de cotas raciais, passa-se a analisar os aspectos mais relevantes com relação às comissões de heteroidentificação, a importância da fiscalização de tais mecanismos e o papel da atuação do Ministério Público nessa função.

Considerando que ao Ministério Público, pelo art. 127, da Constituição da República, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe a defesa da ordem democrática e dos interesses essenciais e individuais indisponíveis, não há dúvidas de que deve o Ministério Público atuar na defesa das ações afirmativas, que, ao final, pretendem garantir o direito à igualdade e a própria cidadania, em todos os seus aspectos, de seus destinatários.

O Conselho Nacional do Ministério Público, reconhecendo a importância desse papel do Ministério Público, emitiu a Recomendação nº 41, de 09 de agosto de 2016, no sentido de que:

Art. 1º - Os membros do Ministério Público Brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude no sistema de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nºs 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como da legislação municipal e estadual pertinentes –, atuando para reprimi-los nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade e preveni-los, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil, com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas.⁵⁵

Considerando os diversos concursos públicos realizados no país, em que tenha havido a instituição de Comissão de Verificação, com a avaliação da veracidade das autodeclarações, a conclusão inequívoca é no sentido de que a ausência da utilização desse critério de avaliação abre brecha para fraudes que são constatadas com maior frequência do que gostaríamos.

O caso concreto analisado, do concurso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, além de expor a importância da fiscalização do sistema de cotas raciais pelo Ministério Público, também serviu para comprovar que a avaliação das características fenotípicas,

⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 41, de 09 de agosto de 2016*. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cntp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

como critério complementar das autodeclarações, por uma comissão criada para esse fim, é imprescindível, tendo sido identificados, na prática, casos de fraude.

Para constatar por mais um exemplo em que a avaliação das características fenotípicas evitou fraudes ao sistema de cotas, no relatório final da Comissão do XXXVI Concurso do Ministério Público do Rio de Janeiro, dos 285 candidatos que compareceram à Comissão de Verificação, 63 tiveram suas autodeclarações não aceitas, o que representa a constatação de mais de 22% (vinte e dois por cento) de autodeclarações com fraude.⁵⁶

Pontue-se, no entanto, que a atuação do Ministério Público nessa função deve ocorrer, *a priori*, quando a Administração Pública não promover as medidas necessárias para previsão e implementação das comissões de heteroidentificação, assim como quando a forma de implementação das cotas e da comissão for falha, atuando como órgão de controle das omissões administrativas.

A Portaria Normativa SGP nº 4, de 06 de abril de 2018, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso V, prevê o atendimento ao dever de autotutela da legalidade pela administração pública como um dos princípios e diretrizes a que deve se submeter o procedimento de heteroidentificação.

Assim, espera-se que a Administração Pública promova todas as medidas necessárias para implementação do mecanismo de heteroidentificação, ou seja, que preveja a instituição de comissões nos editais, que promova a instituição da comissão em formato adequado, que a comissão desempenhe seu papel a tempo e segundo critérios pré-estabelecidos, que as decisões sejam fundamentadas para citarem exemplos de atos entre todos os aspectos necessários para a garantia do efetivo cumprimento da política de cotas.

Mas além disso, espera-se que, nas hipóteses em que a Administração Pública identifique a ocorrência de falha no procedimento de heteroidentificação, no exercício do seu poder de autotutela, estabeleça mecanismos para garantir a legalidade do referido procedimento, incluindo a anulação da posse e/ou a exoneração de servidores e alunos, se for o caso.

No entanto, quando a Administração Pública for falha ou omissa em qualquer um dos aspectos essenciais envolvidos na implementação e atuação efetiva das comissões de verificação, cabe ao Ministério Público esse importante papel de atuar na fiscalização e cobrança das medidas necessárias à implementação da política de cotas, por meio das diversas diligências cabíveis no bojo de procedimentos extrajudiciais, e em ações judiciais, caso não obtenha sucesso na esfera extrajudicial.

⁵⁶ Contra as decisões da Comissão, foram interpostos 51 (cinquenta e um) recursos, tendo sido um deles deferido. Foram ajuizadas 5 (cinco) ações relacionadas à Comissão de Heteroidentificação: 3 (três) Mandados de Segurança sem sucesso e 2 (duas) ações ordinárias que garantiram aos candidatos realizarem as etapas seguintes do concurso, mas as mesmas perderam o objeto diante da eliminação posterior desses candidatos por insuficiência de suas notas.

A Resolução GPGJ n. 2.227, de 12 de julho de 2018, disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos, que podem ser Procedimento Administrativo ou Inquérito Civil, a depender da natureza dos fatos a serem apurados e da natureza da investigação, se inquisitiva para colheita de provas de condutas que constituam lesão ao regime democrático e aos interesses sociais e individuais indisponíveis, ou se com o fim de acompanhar e fiscalizar políticas públicas.⁵⁷

No bojo de tais procedimentos, é possível ao Ministério Público adotar diversas diligências, como, por exemplo, requisitar informações, realizar oitivas e reuniões, expedir Recomendações e celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), esse último com eficácia de título executivo extrajudicial.⁵⁸

A Recomendação pode ter caráter preventivo ou corretivo, buscando a máxima resolutividade e utilidade, objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que incumbam ao Ministério Público defender, sendo importante instrumento de atuação extrajudicial de prevenção de responsabilidades e correção de irregularidades, conforme regulamentação da Resolução do GPGJ citada acima.

No caso concreto analisado, foi possível constatar a eficácia desse instrumento, visto que apenas após a expedição de Recomendação pelo Ministério Público, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro instaurou a devida Comissão de Verificação para apurar as ocorrências de fraude apontadas no preenchimento das vagas reservadas pelo sistema de cotas étnico-raciais.

Entre os aspectos a serem fiscalizados pelo Ministério Público, além da previsão de critérios de heteroidentificação e a instituição da comissão, se inclui, ainda, a sua composição, uma vez que a mesma deve ser diversificada, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade, conforme orientação da Portaria Normativa SGP nº 4, de 06/04/2018, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação nos concursos públicos federais, já citada anteriormente.

Voltando a citar o XXXVI Concurso para ingresso na carreira do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na etapa de heteroidentificação⁵⁹ dos que se autodeclararam negros ou indígenas, foram formadas 4 comissões com 3 integrantes

⁵⁷ Vide artigos 11, 13 e 32 da Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2018. Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2018*. Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

⁵⁸ Vide Título IV da Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2018 que regulamento compromisso de ajustamento e Título V para Recomendação. Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2018*. Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

⁵⁹ A título de informação, esta Promotora de Justiça teve o privilégio de participar como ouvinte de uma das comissões do concurso como ouvinte e pode acompanhar de perto o excelente trabalho executado por seus integrantes, que além da presença do brilhante professor Juarez Tadeu de Paula Xavier, contou

cada, com a participação de um Promotor de Justiça com fenotípica negra e mais 2 profissionais especializados oriundos de equipe formada pelo Professor Juarez Tadeu de Paula Xavier.⁶⁰

De outro lado, analisando a composição das comissões de heteroidentificação nos concursos dos Ministérios Públicos estaduais, a Comissão Pérolas Negras, do Movimento Nacional das Mulheres do MP, identificou que os MPs, na maioria das vezes, optaram em utilizar somente Promotores de Justiça e servidores da própria instituição, ou mesclado com profissionais de outras instituições, e que a maioria dos editais não menciona se seus integrantes serão indicados, respeitando-se critérios de gênero e de cor.

Outro aspecto que pode vir a ser fiscalizado pelo Ministério Público é a fase prevista para a realização da verificação das características fenotípicas, uma vez que se a previsão for para fases finais do concurso, pode ser que haja prejuízo de candidatos que fazem jus às vagas reservadas pelo sistema de cotas, que seriam eliminados das fases anteriores por candidatos fraudulentos.

Importante, ainda, que o Ministério Público, na defesa da efetividade da política de cotas, fiscalize se estão previstos os critérios de heteroidentificação nos editais e que as decisões sejam fundamentadas, como já exposto acima, sob pena de gerar nulidade e, ao final, invalidar os trabalhos da comissão e permitir que candidatos que se autodeclarem negros de maneira falsa possam ser aprovados nas vagas reservadas de forma indevida.

Observe-se, por oportuno, que não cabe à comissão avaliar eventual má-fé por parte do candidato ao se declarar negro sem que possua características fenotípicas de pessoa negra, o que não afasta a possibilidade de o Ministério Público, por meio de devida investigação, apurar se houve má-fé, o que poderia, inclusive, ao nosso sentir, vir a configurar em tese crime de falsidade ideológica.

Não apenas nas hipóteses aqui analisadas, mas em todas as hipóteses em que houver notícia de que o sistema legal de cotas étnico-raciais não esteja sendo fiscalizado da forma devida, especialmente por erro ou omissão na implementação de Comissão de Verificação em todos os seus aspectos, não resta dúvida acerca da importância da atuação do Ministério Público nessa função.

Assim, como defensor da ordem democrática, dos direitos essenciais e dos direitos humanos, o Ministério Público pode e deve atuar na fiscalização acerca da efetiva implementação do critério de heteroidentificação como forma de evitar fraude ao sistema de cotas étnico-raciais, e ao final, de que a ação afirmativa efetivamente cumpra o seu papel.

com a presença dos Promotores de Justiça Braulio Gregório Camilo Silva, David Francisco de Faria, Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado e Roberta Rosa Ribeiro.

⁶⁰ Ativista antirracista, com vasta experiência nessa área e especificamente nas seleções públicas. Sobre o professor. Cf. CRUZ, Larissa Barreto. Juarez Tadeu de Paula Xavier. *IEA*, São Paulo, 02 ago. 2022. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pessoas/pasta-pessoaj/juarez-tadeu-de-paula-xavier>. Acesso em: 14 out. 2022.

6. Conclusão

Apesar de muitos movimentos políticos e jurídicos contrários às cotas étnico-raciais no Brasil ao longo de 10 anos desde a primeira Lei de Cotas e após quase 20 anos de implementação desta política pública afirmativa, que já vinha sendo implementada em algumas instituições mesmo antes da previsão legal, são inegáveis os avanços na promoção da igualdade material alcançados com a reserva de vagas em universidades públicas e concursos públicos.

Como visto, as políticas públicas afirmativas para promoção da igualdade material se fazem presentes não apenas em razão da internalização de tratados internacionais, mas no nosso texto constitucional, que prevê como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação, assim como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Ocorre que se tornaram comuns os casos de fraudes ao sistema de cotas, uma vez que se passou a constatar que pessoas brancas se autodeclaram negras para concorrerem às vagas reservadas sem fazer jus a esse direito, ou seja, sem que sejam pessoas negras, o que acaba por gerar desvio de finalidade da política pública afirmativa e comprometer sua efetividade.

Após identificarmos a quem se destinam as cotas raciais no sistema brasileiro, e a necessidade, portanto, de que a pessoa ostente fenótipo de pessoa negra para que possa concorrer às vagas reservadas, observa-se que se faz imprescindível a verificação de tais características como critério complementar à autodeclaração, e que a forma mais eficiente para realizar essa fiscalização ocorre por meio da constituição de comissões de verificação.

Assim, considerando que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a constitucionalidade do sistema de cotas raciais, legitimou a utilização da heteroidentificação como critério complementar à autodeclaração e como forma de evitar a fraude, tomamos como ponto de partida um caso concreto para analisar a importância da constituição de comissões de verificação para o controle da política pública em questão.

A partir da análise da implementação de uma comissão de verificação em um concurso público da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e também de outros casos concretos, a exemplo do último concurso do MPRJ, em conjunto com a análise textos, notícias, doutrina e jurisprudência, foi possível constatar a importância da atuação do Ministério Público na fiscalização quanto à implementação e o desenvolvimento dos trabalhos de comissões de heteroidentificação.

Sempre que houver a notícia de fraude às cotas étnico-raciais e/ou omissão da administração na fiscalização do sistema, como defensor da ordem democrática e dos direitos humanos, o Ministério Público tem um papel fundamental na

fiscalização quanto à implementação de comissões de verificação dos critérios de heteroidentificação para garantir a legalidade e a efetividade desta política pública.

Sem pretender esgotar todas as hipóteses em que cabe a atuação do Ministério Público na fiscalização do sistema de cotas raciais e da implementação e atuação das comissões de verificação, mas no intuito de garantir a legalidade e a efetividade do procedimento de heteroidentificação, considerando as hipóteses já identificadas, propõem-se alguns parâmetros de fiscalização a serem seguidos, senão vejamos:

- 1) previsão de constituição de uma comissão de verificação no edital;
- 2) previsão dos critérios a serem utilizados pela comissão de verificação nas avaliações;
- 3) composição da comissão de verificação com diversidade étnico-racial, de gênero e, preferencialmente, naturalidade;
- 4) tempestividade do procedimento de heteroidentificação, considerando a fase de atuação da comissão de verificação;
- 5) realização da verificação de forma presencial (ou eventualmente remota) e não por meio de fotografias ou documentos;
- 6) fundamentação das decisões da comissão de verificação e, principalmente, daquelas que forem no sentido de concluir pela ausência de fenótipo negro;
- 7) providências adotadas pela administração na implementação das comissões, bem como durante e após a realização dos trabalhos, com o fim de analisar eventual erro ou omissão.

Em conclusão, considerando o sistema de cotas étnico-raciais uma política pública imprescindível para a diminuição da desigualdade e da discriminação, também é imprescindível a atuação do Ministério Público na fiscalização desse sistema e, como analisado ao longo deste trabalho, especialmente, na fiscalização quanto à previsão, implementação e desenvolvimento dos trabalhos das comissões de heteroidentificação.

É preciso observar que se vivemos em uma sociedade em que o racismo é parte de sua estrutura e se o Estado contribuiu para tanto, o mesmo deve construir mecanismos para mudar a situação de privação de oportunidades da população negra, o que vem sendo feito através de políticas públicas afirmativas.

Exsurge daí a importância da atuação do Ministério Público em promover a fiscalização quanto à implementação efetiva de tais mecanismos quanto à fiscalização das políticas públicas de ações afirmativas e, fundamentalmente, do sistema de cotas raciais.

Se há fraudes à política pública que, por meio de reserva de vagas, pretende aumentar a presença de pessoas negras nas universidades e cargos públicos e promover a igualdade material, o Ministério Público, considerando o potencial transformador das cotas étnico-raciais e no desempenho de sua função essencial ao sistema de justiça, deve atuar no combate às fraudes e na garantia da afetividade do sistema.

Pode-se afirmar que muito pouco foi feito para promover a igualdade material para pessoas negras, se considerados mais de três séculos de escravidão e toda a discriminação e exclusão que ocorrem ao longo de todos esses anos e ainda atualmente.

De outro lado, sem desconsiderar o muito que ainda há de ser feito, é preciso garantir a continuidade e a efetividade das medidas em vigor, reconhecendo a importância da fiscalização do sistema de cotas raciais para a diminuição da discriminação no país, também reconhecer a importância da adoção de medidas com esse fim e da atuação do Ministério Público no desempenho desse papel.

Sendo o racismo estrutural ainda inerente à nossa ordem social e reconhecendo-se como única forma de combatê-lo a adoção de ações antirracistas, é urgente um Ministério Público antirracista em todas as suas ações, e inafastável reconhecer a importância da sua atuação na fiscalização do sistema de cotas étnico-raciais, na defesa dos direitos de seus destinatários e na garantia da promoção da igualdade.

Num mundo ideal em que não há racismo e em que as pessoas possuem igualdade de oportunidades e de tratamento independentemente da cor da sua pele, o Ministério Público é um pilar que deve promover e sustentar essa estrutura, que um dia se pretende alcançar.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural: feminismos plurais*. São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen, 2019.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021*. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33240350/publicacao/33240711>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104076/lei-de-procedimento-administrativo-lei-9784-99>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12288&ano=2010&ato=e4eoXSq1keVpWT31d>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Orientação Normativa nº 3, de 01 de agosto de 2016*. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/servidor/todos-os-servidores/documentos/orientacao-normativa-no-3-de-1-de-agosto-de-2016.pdf/view#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20de%20aferi%C3%A7%C3%A3o,9%20de%20junho%20de%202014>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria Normativa SGP nº 4, de 06 de abril de 2018*. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-normativa-4-2018_358755.html. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 Distrito Federal*. Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 08 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330 Distrito Federal*. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005. Programa Universidade Para Todos – Prouni. [...]. Relator: Min. Ayres Brito, 03 de maio de 2012b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 Distrito Federal*. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (Cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowsky, 26 de abril de 2012c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso em Mandado de Segurança nº 26.071*. Direito Constitucional e Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Concurso Público. Candidato portador de deficiência visual. [...]. Relator: Min. Carlos Britto, 13 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=STF+-+RECURSO+EM+MANDADO+DE+SEGURAN%C3%87A+%3A+RMS+26071+DF>. Acesso em: 14 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016*. Recomenda a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4314/#:~:text=Recomenda%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20C3%B3rg%C3%A3os,e%20continuada%20sobre%20o%20assunto>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Recomendação nº 41, de 09 de agosto de 2016*. Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017*. Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CDDF/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CABRAL, Maria Walquíria de Faro Coelho Guedes. *Ações afirmativas no Brasil: o trabalho do Ministério Público para torná-las possíveis*. *Revista MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, v. único, p. 41-45, 2014.

CRUZ, Larissa Barreto. Juarez Tadeu de Paula Xavier. *IEA*. São Paulo, 02 ago. 2022. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pessoas/pasta-pessoaj/juarez-tadeu-de-paula-xavier>. Acesso em: 14 out. 2022.

DIETRICH, Erich. Ações afirmativas no Brasil não são uma importação dos Estados Unidos. *Nexo Jornal*. São Paulo, 25 mar. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opinia/2022/A%C3%A7%C3%B5es-afirmativas-no-Brasil-n%C3%A3o-s%C3%A3o-uma-importa%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Unidos1>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ESTUDANTES são condenadas por fraude nas cotas para ingressar em universidade pública. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 15 set. 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/estudantes-sao-condenadas-por-fraude-nas-cotas-para-ingressar-em-universidade-publica/>. Acesso em: 14 out. 2022.

FERRAZ, Ricardo. Cotas funcionam como bom motor para mobilidade social, dizem estudos. *Veja*. São Paulo, nº 2789, 13 maio 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/educacao/cotas-funcionam-como-bom-motor-para-mobilidade-social-dizem-estudos/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Seminário Internacional As Minorias e o Direito*. Brasília, DF: CJF, 2003. (Cadernos do CEJ, 24). p. 85-153.

IBGE divulga resultados de estudo sobre cor ou raça. *Agência IBGE Notícias*. Rio de Janeiro, 22 jul. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14057-asi-ibge-divulga-resultados-de-estudo-sobre-cor-ou-raca>. Acesso em: 14 out. 2022.

MELLO, Daniel. USP investiga 193 denúncias de fraude no sistema de cotas raciais. *Agência Brasil*. São Paulo, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-07/usp-investiga-193-denuncias-de-fraude-no-sistema-de-cotas-raciais>. Acesso em: 14 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Edital do XXXVI Concurso para ingresso na classe inicial da carreira do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: [editaldoxxxviconcursodomprij_ aprovadapelacomissaoodeconcurso_21_12_2021.pdf](https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/650298/resolucao_2227.pdf). Acesso em: 16 nov. 2022.

_____. *Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2018*. Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Resolução GPGJ nº 2.419, de 17 de maio de 2021*. Disciplina a estrutura organizacional da Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana e dá outras providências. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2419.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

PESQUISA do IBGE mostra o sucesso da política de cotas. *OXFAM Brasil*. São Paulo, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/pesquisa-do-ibge-mostra-o-sucesso-da-politica-de-cotas/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Temas em Destaque – Políticas inclusivas e compensatórias. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 35, nº 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2022.

PROBLEMA de fraude nas cotas em universidades públicas. *Portal Jornalismo ESPM Rio*. Rio de Janeiro, 18 maio 2022. Disponível em: <https://jornalismorio.espm.br/destaque/o-problema-de-fraude-nas-cotas-em-universidades-publicas/>. Acesso em: 14 out. 2022.

RIO DE JANEIRO (Município). *Edital SMA nº 46, de 01 de abril de 2014*. Regulamenta o Concurso Público para provimento em cargos de nível médio e superior no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 2014. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/concursovirtual/edital-sma-n46cm1grupo0>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Lei nº 94, de 14 de março de 1979*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 1979. Disponível em: [https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/286289/lei-94-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20ESTATUTO%20DOS,Ver%20t%C3%B3pico%20\(34521%20documentos\)](https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/286289/lei-94-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20ESTATUTO%20DOS,Ver%20t%C3%B3pico%20(34521%20documentos)). Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Lei nº 5.695 de 27 de março de 2014*. Dispõe sobre a reserva de cargos e empregos para negros e índios nos concursos públicos para provimento de cargos e empregos integrantes dos quadros permanentes de pessoal da administração direta e indireta do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 2014. Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/2fb1a2b60dc9568c03257ca9007630ce?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria&text=LEI%20N%C2%BA%205.695%20DE%2027,Janeiro%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 14 out. 2022.

SANTOS, Sales Augusto dos Santos; NUNES, Georgina Helena Lima. Fraudes nas Subcotas para Negros/as e o Despontar do Hiper-racismo no Brasil. In: AMARO, Sarita; OLIVEIRA, Evaldo Ribeiro (Org.). *Sim, o racismo existe!* Curitiba: Nova Práxis Editorial, 2019. p. 85-114.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Quais cursos de graduação foram mais transformados pelas cotas? *Nexo Jornal*. São Paulo, 17 ago. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniao/2022/Quais-cursos-de-gradua%C3%A7%C3%A3o-foram-mais-transformados-pelas-cotas>. Acesso em: 14 out. 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VAZ, Livia Sant'Anna. *Cotas Raciais: feminismos plurais*. São Paulo: Jandaira, 2022.