



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO
DISTRITO FEDERAL**

- Cotas para candidatos negros em instituições de ensino federais. Autodeclarações falsas. Preenchimento das cotas para negros por candidatos não negros. Omissão da União em regulamentar a verificação da autodeclaração de candidatos.

- Julgados do STF (ADC 41 e ADPF 186) que declararam a constitucionalidade da instituição de mecanismos para evitar fraudes praticadas através de falsas autodeclarações dos candidatos.

- Pedido para que a União seja condenada a regulamentar o procedimento de verificação (heteroidentificação ou heteroverificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** vem muito respeitosamente perante Vossa Excelência propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ 26.994.558.0001-23, Ed. Sede I, Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília/DF, CEP 70.070-030,

em razão dos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expendidos.

Síntese

Em 2011 foram criadas as cotas para pessoas negras (pretas e pardas) em todas as instituições federais de ensino do País, através da Lei n. 12.711. A referida lei fixou como critério de acesso às cotas para negros a mera declaração do candidato de se adequar a essa condição (conhecida como autodeclaração).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Ocorre que tornou-se notório no País o expressivo número de autodeclarações evidentemente falsas. Esse fato já foi objeto de atenção do próprio STF na ADC 41 e na ADPF 186, nas quais ficou assentada a licitude e necessidade da verificação da autodeclaração, assim como foi definido o fenótipo como fato a ser identificado, e não a ascendência ou identidade étnica.

No âmbito das cotas para negros nos concursos públicos, a União criou procedimento de verificação das autodeclarações (conhecida como heteroidentificação ou heteroverificação) através de comissões designadas para esse fim e regulamentadas em ato administrativo com eficácia para toda a administração pública federal.

Entretanto, no âmbito das cotas para negros nas instituições de ensino federais, a União foi omissa, e da criação das cotas nas instituições federais de ensino em 2011 até hoje a matéria não foi regulamentada.

Como consequência, diversas instituições federais de ensino simplesmente não realizam nenhuma verificação das autodeclarações. Ou a realizam de maneira não padronizada, inclusive desrespeitando as referidas decisões do STF no que diz respeito ao fenótipo ser a referência para a heteroidentificação e não a ascendência ou identidade étnica.

O preenchimento das cotas para negros por pessoas em condição distinta, além de frustrar a política criada pela Lei n. 12.711/2012, que visa garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades no que diz respeito ao ingresso em instituições federais de ensino, viola o princípio constitucional da isonomia, ao possibilitar que candidatos não negros tenham vantagens indevidas em relação a outros candidatos não negros que não se autodeclararam como negros.

A presente ação civil pública pede a condenação da União, para que regulemente o procedimento de verificação (heteroidentificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino.



A reserva de vagas para negros nas instituições federais de ensino

A Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2011, determinou que certo percentual das vagas das instituições de ensino vinculadas ao Ministério da Educação deverão ser preenchidas por autodeclarados negros (pretos ou pardos).

Estão abrangidas pela referida lei as instituições federais de ensino *superior* e as instituições federais de ensino técnico de nível *médio*.

O percentual de vagas a serem reservadas varia conforme a unidade federativa, e corresponde à proporção respectiva de pessoas negras (pretas ou pardas) na população da unidade federativa onde está instalada a instituição segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Segue transcrição da Lei n. 12.711/2011, que além da reserva de vagas para negros, também trata da reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, estudantes com renda familiar per capita abaixo de 1,5 salário-mínimo, indígenas e pessoas com deficiência:

Art. 1o As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2o (VETADO).

*Art. 3o Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1o desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados **pretos, pardos** e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

*respectiva de **pretos, pardos**, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.*

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4o As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

*Art. 5o Em cada instituição federal de ensino técnico de nível **médio**, as vagas de que trata o art. 4o desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados **pretos, pardos** e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de **pretos, pardos**, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)*

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Art. 6o O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Art. 7o No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Art. 8o As instituições de que trata o art. 1o desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

As autodeclarações falsas para preenchimento das vagas reservadas a pessoas negras

A Lei n. 12.711/2012, acima transcrita, dispõe que poderão concorrer às vagas reservadas os candidatos **autodeclarados** negros (pretos ou pardos):

*Art. 3o Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1o desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por **autodeclarados** pretos, pardos (...)*

*Art. 5o Em cada instituição federal de ensino técnico de nível **médio**, as vagas de que trata o art. 4o desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por **autodeclarados** pretos, pardos (...)*

Ocorre que não tardaram a sobejar as **autodeclarações falsas** para preenchimento das cotas para pessoas negras nas instituições federais de ensino e nos concursos públicos federais, como com frequência vem noticiando a imprensa.¹

1 Vejam-se, a título de exemplo, algumas notícias mais recentes: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,13-das-federais-tem-denuncia-em-cota-racial-governo-quer-avaliacao-visual,70002147782> , <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/grupos-denunciam-fraudes-de-cotistas-do-sisu-que-se-autodeclararam-negros-e-pedem-comissao-da-usp.ghtml> , https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/05/18/interna_gerais,959667/escandalo-de-cotas-na-ufmg-34-processados-28-e-suspeitos-por-fraude.shtml , <https://www.cartacapital.com.br/revista/995/fraudes-descaso-estatal-ameacam%20-inclusao-negros-universidade> .



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

A mera aceitação formal da *autodeclaração como negro*, sem que haja nenhuma verificação por parte da administração pública, evidenciou-se insuficiente para assegurar que as vagas reservadas para negros fossem efetivamente preenchidas por pessoas negras.

É que se pode constatar sem maior dificuldade observando-se, a título de exemplo, as fotos de alguns alunos que ingressaram em instituições federais de ensino através de cotas para negros nos últimos dois anos, fornecidas pelas próprias instituições de ensino.

Um número exauriente de fotos – com todos os alunos cotistas matriculados nas instituições federais de ensino de nível médio do País – consta do Inquérito Civil n. 1.16.000.001839/2016-15, que tramita no Ministério Público Federal do Distrito Federal, e *poderá ser apresentado em fase de instrução probatória neste processo, caso esse MM. Juízo Federal entenda pertinente.*

Relevante informar que **todas as fotos apresentadas abaixo são de instituições de ensino que não adotaram a verificação da autodeclaração até o presente momento:**²³



2 As fotos foram encaminhadas por instituições federais de ensino técnico de nível médio de todo o País, em atendimento a requisições feitas pelo MPF. A presente tabela contém, por brevidade, apenas alguns exemplos (cf. Anexo 01).

3 Abaixo das fotos está a sigla abreviada das instituições federais de ensino técnico de nível médio, sendo elas: **IFA**- Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Acre; **IFF** - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farrupilha; **IFGO** - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Goiás; **IFSP** - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de São Paulo.; **IFSMP** - Instituto federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sudeste de Minas Gerais;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

IFMSG	IFF	IFGO	IFF	IFSP	IFSP

IFSP	IFF	IFF	IFGO	IFSP	IFF

IFA	IFGO	IFGO	IFF	IFSP	IFSP

IFSP	IFGO	IFGO	IFSP	IFGO	IFMSG

IFMS	IFSP	IFA	IFF	IFF	IFF



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

IFA	IFGO	IFA	IFGO	IFSP	IFMSG

IFA	IFF	IFA	IFGO	IFGO	IFA

IFGO	IFSP	IFGO	IFSP	IFSP	IFGO

Omissão da União na instituição de
procedimento de verificação da autodeclaração como negro

A administração pública federal não tardou em regulamentar a matéria, **mas exclusivamente para a verificação da autodeclaração como negro no âmbito dos concursos públicos federais.**

Assim, foram publicadas a Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de **2016**, e a Portaria Normativa n. 04, de 06 de abril de **2018**.⁴ Os atos estabeleceram que os editais de *concursos públicos* no âmbito da administração pública federal direta e indireta deverão indicar comissão designada para verificar a veracidade da autodeclaração, considerando somente aspectos fenotípicos do candidato, constituída por membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

4 Anexos 04 e 05.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Assim, enquanto as cotas para negros nos *concursos públicos federais* (cuja lei foi publicada em 10.6.2014) tiveram a verificação através de heteroidentificação regulamentada cerca de dois anos após sua instituição (1º.8.2016), **as cotas para negros nas instituições federais de ensino** (cuja lei foi publicada em 30.8.2012) até hoje, **passados mais de seis anos, não tiveram a verificação através de heteroidentificação regulamentada.**

Não faltaram oportunidades, entretanto.

A lei que criou a cota para negros nas instituições federais de ensino (Lei n. 12.711/2012) foi regulamentada no mesmo ano de sua publicação pelo Decreto 7.824, de 11 de outubro de 2012. O referido Decreto regulamentador, entretanto, nada mencionou sobre a verificação da autodeclaração do candidato negro, mas previu que ato complementar viria a regulamentar as verificações necessárias no caso de cotas para renda per capita familiar baixa e para pessoa com deficiência:

Art. 9º O Ministério da Educação editará os atos complementares necessários para a aplicação deste Decreto, dispondo, dentre outros temas, sobre:

I - a forma de apuração e comprovação da renda familiar bruta de que tratam o inciso I do caput do art. 2º e o inciso I do caput do art. 3º;

II - as fórmulas para cálculo e os critérios de preenchimento das vagas reservadas de que trata este Decreto; e

III - a forma de comprovação da deficiência de que trata o inciso II do caput do art. 2º e o inciso II do caput do art. 3º se dará nos termos da legislação pertinente.

Nesse sentido, ainda no ano de 2012 foi publicada a Portaria Normativa MEC n. 18 (Anexo 07), de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711/2012 e o Decreto nº 7.824/2012. Despiciendo reiterar que **novamente nada se dispôs sobre a verificação da autodeclaração do cotista negro.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Em síntese, as normas que vieram a regulamentar a Lei n. 12.711/2012 – Decreto 7.824/2012 e Portaria Normativa MEC n. 18/2012 – em nada dispuseram sobre a verificação da autodeclaração dos candidatos que concorrem às cotas para negros nas instituições de ensino federais.

Por esse motivo, em 2016, o Ministério Público Federal, através da Recomendação n. 58/2016-GAA/PRDF/MPF, de 21 de novembro de 2016,⁵ recomendou ao Ministro da Educação a edição de norma em complemento à referida Portaria Normativa n. 18, de 11 de outubro de 2012, com observância das seguintes condições:

a) previsão da obrigatoriedade de que as instituições de ensino federais estabeleçam a fase de **verificação da veracidade das autodeclarações** prestadas em decorrência dos arts. 3º e 5º da Lei n. 12.711/2012 por meio de comissões especificamente criadas para este fim;

b) adoção do critério fenotípico para aferição da condição de pessoa negra em todos os processos seletivos para ingresso de estudantes que se autodeclarem pretos ou pardos nos termos dos artigos 3º e 5º da Lei n. 12.711/2012;

c) previsão de que cada instituição federal de ensino superior, no uso de sua autonomia universitária, estabeleça as normas específicas e critérios de avaliação que serão adotados, bem como do momento de realização do procedimento para a aferição de ocorrência de falsidade da autodeclaração prestada pelos candidatos pretos e pardos, a ser efetivada, necessariamente, em data anterior à matrícula do aluno;

d) necessidade de decisão fundamentada do órgão julgador segundo os critérios estabelecidos no edital do certame e previsão de recurso para o caso de decisão desfavorável do órgão julgador.

Em resposta à Recomendação MPF n. 58, através da Nota Técnica n. 47/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU⁶ o **Ministério da Educação manifestou que a heteroverificação é desnecessária**, em razão de ser reduzido o percentual de autodeclarações falsas:

5 Anexo 09.

6 Anexo 03.



2.11. Além da consagração normativa nos tratados internacionais de direitos humanos, há evidências empíricas de que a autodeclaração é o método ideal de avaliação de identidade racial. Conforme atesta Jogo Feres Júnior: "A autoidentificação parecer ser preferível às medidas de aferição racial como as comissões e exame de fotografias por respeitar os direitos individuais e por haver evidências empíricas de que os casos de fraude são residuais. De acordo com dados UnB, o percentual de casos de identificação racial não corroborada por terceiros não passa de 5%. Ademais, a combinação do critério racial com outros critérios de controle de origem de classe (escola pública ou renda) garantem que a imensa maioria dos cotistas pertença a grupos sub-representados, diminuindo assim a importância das eventuais fraudes."⁷

Manifestou ainda o MEC através da referida Nota Técnica n. 47/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU que, embora as normas que regulamentaram a Lei n. 12.711/2012 (Decreto n. 7.824/2012 e Portaria Normativa n. 18/2012) não prevejam a heteroverificação, podem às próprias instituições federais de ensino definir critérios adicionais de verificação da autodeclaração em respeito ao princípio da **autonomia universitária**:

2.6. A Lei nº 12.711/12 é complementada pelo Decreto n. 7.824/12 e pela Portaria Normativa nº 18/12. Esses dois diplomas estipulam a autodeclaração como método de aferição do pertencimento étnico-racial do candidato. No entanto, as universidades e institutos federais podem estabelecer critérios adicionais para verificar a veracidade da informação, conforme a autonomia assegurada no art. 207 da Constituição Federal.

2.7. Assim, a aferição do pertencimento étnico-racial do candidato pode se dar pelo critério da autoidentificação ou da heteroidentificação. A autoidentificação Consiste tão somente na autodeclaração do candidato, sem mecanismos adicionais. Já a heteroidentificação combina a autodeclaração do candidato com outros critérios definidos pelas universidades; no exercício

7 Vide p. 2 e seguintes do Anexo 03.



de sua autonomia. Esses mecanismos incluem questionários com perguntas sobre: a raça do candidato para aferir a coerência da autodeclaração, entrevistas, fotos, entre outros. Em ambos os casos, caso se verifique a falsidade na autodeclaração do candidato pode ser feito o encaminhamento ao Ministério Público para proposição da competente ação criminal, haja vista que a autodeclaração fraudulenta constitui crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal).

2.9. Do cotejo dos dispositivos legais supramencionados, evidenciam-se os princípios que regem a matéria: (i) a autodeclaração é o método legal para a determinação do pertencimento étnico-racial dos candidatos às vagas da Lei nº 12.711/12; (ii) a autodeclaração poderá ser combinada a outros métodos, como entrevistas pessoais, fotografias, questionários, no exercício da autonomia pela universidade; (iii) a falsidade da autodeclaração poderá levar ao cancelamento da matrícula na instituição federal de ensino. Nessa esteira, vale ressaltar que cabe à universidade eleger o critério da autoidentificação ou da heteroidentificação, bem como apurar eventual falsidade na autodeclaração, em procedimento administrativo que assegure ao estudante o direito ao contraditório e à ampla defesa

Por outro lado, a então Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, do Ministério dos Direitos Humanos, encaminhou Nota Explicativa (Anexo 02) ao Ministério Público Federal em que informa sobre diversos expedientes que vem realizando junto às universidades e institutos federais para implementação da heteroverificação:

5. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, considera a fase de verificação da veracidade da autodeclaração como um mecanismo de controle e neste sentido vem adotando medidas que visam contribuir para o combate à fraude na reserva de vagas. Esta secretaria vem acompanhando as fases de verificação realizadas em concursos públicos com o intuito de sistematizar essa experiência e compartilhar com os e as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

dirigentes das universidades e institutos federais. A Secretaria também se coloca à disposição para acompanhar a implementação da fase de verificação da veracidade das autodeclarações desde a fase inicial de sensibilização dos membros até a participação efetiva na banca de verificação. As universidades e institutos podem solicitar oficinas de sensibilização em relação a temática junto a SEPPIR. No site da SEPPIR constará um link em que a universidade ou instituto federal poderá acionar diretamente para esta demanda.

8. A Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial também produzirá um guia de orientação técnica para os reitores e reitoras das universidades públicas com o intuito de sensibilizar sobre a importância da implementação da fase de verificação da veracidade da autodeclaração.

9. A Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas enviará solicitação a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino ANDIFES para a participação no fórum que acontece semestralmente entre os dirigentes das instituições federais de ensino com o intuito de sensibilizar e orientar acerca da fase de verificação da autodeclaração.

10. A SEPPIR enviou ofício ao Ministério da Educação solicitando a retomada da comissão de monitoramento e acompanhamento da lei nº 12.711/2014, conforme cópia apensada.

11. A SEPPIR tem construído agendas de visita as instituições de ensino superior, (conforme documento apensado). Nesta atividade, é solicitado da instituição de ensino um relatório descritivo com todas as ações que foram desenvolvidas em relação a aferição da declaração do candidato. Caso a instituição ainda não tenha implementado a banca de verificação, a SEPPIR oferta a consultoria para a construção de procedimentos da banca de verificação.

As iniciativas da SEPPIR, entretanto, não foram suficientes, ante a ausência de providências por parte do Ministério da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

No âmbito, das instituições de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, apenas algumas instituições implementaram a heteroidentificação complementar à auto-declaração dos candidatos autodeclarados negros.

De fato, em verificação realizada pelo MPF junto a todas as instituições de ensino federais do País⁸, constatou-se que 17 instituições de ensino superior ainda não adotam a heteroidentificação, e que 17 já realizam a heteroidentificação.⁹

Constatou-se também que 21 instituições de ensino técnico de nível médio ainda não adotam a heteroidentificação e que 16 já adotam.¹⁰

Heteroverificação/heteroidentificação nas instituições federais de ensino

8 Através do envio de ofícios em 2018 a todas as instituições federais de ensino do País, pelo Grupo de Trabalho Enfrentamento e Prevenção ao Racismo da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal. As respostas aos ofícios estão no Anexo 15, e seu conteúdo está apresentado de maneira sintética no Anexo 14.

9 Não haviam respondido até agosto/2018 34 instituições federais de ensino superior. Não realizam a heteroidentificação: Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal do Oeste da Bahia, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal de Itajubá, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Semiárido, Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de Roraima. Não realizam a heteroidentificação, mas estão discutindo sua implementação: Universidade de Brasília, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal de São Carlos. Não realizam a heteroverificação, mas a implementarão em 2019: Universidade Federal Rural da Amazônia.

Realizam a heteroidentificação as seguintes instituições de ensino superior: Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Universidade Federal do Vale do São Francisco, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Federal da Fronteira Sul, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Sergipe, Fundação Universidade Federal do ABC.

10 Não responderam até o momento 2 instituições de ensino técnico de nível médio. Não realizam a heteroidentificação as seguintes instituições técnicas de nível médio: Instituto Federal do Acre, Instituto Federal Goiano, Instituto Federal da Bahia, Instituto Federal Baiano, Instituto Federal de Brasília, Instituto Federal do Ceará, Instituto Federal Goiano, Instituto Federal de Minas Gerais, Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais, Instituto Federal do Sul de Minas Gerais, Instituto Federal do Triângulo Mineiro, Instituto Federal de Mato Grosso, Instituto Federal do Paraná, Instituto Federal do Rio de Janeiro (em processo de criação), Instituto Federal Fluminense, Instituto Federal do Rio Grande do Norte, Instituto Federal Farroupilha, Instituto Federal de Santa Catarina. Informaram que não realizam ainda a heteroidentificação, mas passarão a realizar nos próximos certames: Instituto Federal de São Paulo, Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, Instituto Federal de Goiás.

Realizam a heteroidentificação: Instituto Federal de Alagoas, Instituto Federal do Amazonas, Instituto Federal do Espírito Santo, Instituto Federal do Pará, Instituto Federal da Paraíba, Instituto Federal do Sertão Pernambucano, Instituto Federal do Piauí, Instituto Federal do Rio Grande do Sul, Instituto Federal Sul-rio-grandense, Instituto Federal de Rondônia, Instituto Federal de Roraima, Instituto Federal Catarinense, Instituto Federal de Sergipe, Instituto Federal do Tocantins, Colégio Pedro II.



e autonomia universitária

O Ministério da Educação, na referida Nota Técnica n. 47/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU, afirma que as próprias instituições federais de ensino, em respeito ao princípio da **autonomia universitária**, poderiam instituir mecanismos de verificação da autodeclaração prevista na Lei n. 12.711/2012 e nos seus regulamentos – isto é, o Decreto n. 7.824/2012 e a Portaria Normativa n. 18/2012.

A referida Nota Técnica n. 47/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU não exclui, entretanto, que a própria União ou o Ministério da Educação regulamentem a Lei n. 12.711/2012 para que seja realizada a verificação das autodeclarações em todas as instituições federal de ensino do País, utilizando-se de um mesmo procedimento.

E, de fato, como já mencionado, o próprio governo federal *regulamentou* os critérios para apuração e comprovação em **cotas** para *estudantes com deficiência* e para *estudantes com renda familiar per capita inferior a 1,5 salário-mínimo* – reserva de vagas a qual foi criada pela mesma lei que institui a reserva de vagas para negros (Lei n. 12.711/2012).

É o que se verifica pela leitura do Decreto n. 7.824/2012 e da Portaria Normativa n. 18/2012 (Anexos 10 e 07).¹¹

11 **Decreto n. 7.824/2012**

Art. 9º O Ministério da Educação editará os atos complementares necessários para a aplicação deste Decreto, dispondo, dentre outros temas, sobre:

I - a forma de apuração e comprovação da renda familiar bruta de que tratam o inciso I do caput do art. 2º e o inciso I do caput do art. 3º;

Portaria Normativa n. 18/2012. Seção II. Da Condição de Renda.

Art. 6º - Somente poderão concorrer às vagas reservadas de que tratam o inciso I do art. 3º e o inciso I do art. 4º os estudantes que comprovarem a percepção de renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário-mínimo per capita.

Art. 7º - Para os efeitos desta Portaria, a renda familiar bruta mensal per capita será apurada de acordo com o seguinte procedimento:

I - calcula-se a soma dos rendimentos brutos auferidos por todas as pessoas da família a que pertence o estudante, levando-se em conta, no mínimo, os três meses anteriores à data de inscrição do estudante no concurso seletivo da instituição federal de ensino; II - calcula-se a média mensal dos rendimentos brutos apurados após a aplicação do disposto no inciso I do caput; e III - divide-se o valor apurado após a aplicação do disposto no inciso II do caput pelo número de pessoas da família do estudante.

§ 1º - No cálculo referido no inciso I do caput serão computados os rendimentos de qualquer natureza percebidos pelas pessoas da família, a título regular ou eventual, inclusive aqueles provenientes de locação ou de arrendamento de bens móveis e imóveis.

§ 2º - Estão excluídos do cálculo de que trata o § 1º:

I - os valores percebidos a título de:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

A administração pública federal foi, portanto, minudenciosa na regulamentação das demais modalidades de reserva de vagas nas instituições federais de ensino, como se pode ler nos textos transcritos acima do Decreto n. 7.824/2012 e da Portaria Normativa n. 18/2012.

No que diz respeito à reserva de vagas para negros nas mesmas instituições federais de ensino, entretanto, deliberou não regulamentar, e deixar a cargo das próprias instituições de ensino a opção pela regulamentação, caso decidam por implementar a heteroverificação.

Por esse motivo, como já tratado, das 34 instituições federais de ensino superior que foram objeto de análise do MPF, 17 não instituíram a heteroidentificação, e das 37 instituições federais de ensino técnico de nível médio objeto da mesma análise, 21 também não instituíram ainda a heteroidentificação.

Heteroverificação/heteroidentificação nas instituições federais de ensino
e Sisu

É improcedente a alegação de que o calendário do Sistema de Seleção Unificado (Sisu) impediria que as instituições federais de ensino realizassem a heteroidentificação dos candidatos cotistas.

O SISU (Sistema de Seleção Unificada) é um sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação instituído em 2010¹² ao qual instituições públicas e gratuitas

a) auxílios para alimentação e transporte; b) diárias e reembolsos de despesas; c) adiantamentos e antecipações; d) estornos e compensações referentes a períodos anteriores; e) indenizações decorrentes de contratos de seguros; f) indenizações por danos materiais e morais por força de decisão judicial; e

II - os rendimentos percebidos no âmbito dos seguintes programas:

a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados; d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem – Pró-Jovem; e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Art. 8º - A apuração e a comprovação da renda familiar bruta mensal per capita tomarão por base as informações prestadas e os documentos fornecidos pelo estudante, em procedimento de avaliação socioeconômica a ser disciplinado em edital próprio de cada instituição federal de ensino, observado o disposto nesta Portaria.

12 Instituído pela Portaria Normativa MEC nº 2, de 26 de janeiro de 2010, e regido pela Portaria Normativa n. 21, de 5 de novembro de 2012 (Anexos 11 e 08).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

de ensino superior *podem aderir* com a finalidade de utilizá-lo como sistema de seleção de estudantes a vagas em seus cursos de graduação.

Como mencionado, sua utilização como processo vestibular é facultativa, mediante assinatura de termo de adesão, já que o SISU é autônomo em relação aos vestibulares realizados no âmbito das instituições de ensino superior.

Importante mencionar que, além das universidades federais, também os institutos federais oferecem cursos de graduação.

Veja-se abaixo o cronograma do próximo SISU (SISU 2019), por exemplo:

Data	Evento
24/01 a 29/01	Período de inscrições do SISU, com divulgação das notas de corte do sistema de Seleção Unificada
30/01	Divulgação dos resultados da primeira chamada do programa
30/01 a 10/02	Prazo para participara da lista de espera SISU 2019
03/02 a 07/02	Matrícula da primeira chamada – pode ser estendido, a critério da instituição de ensino
16/02	Convocação dos candidatos inscritos na lista de espera do SISU.

Ocorre que é o próprio site do SISU (<https://sisu2018mec.com.br/universidades-sisu-2018/>) que informa que **diversas universidades federais e institutos federais que realizam a heteroidentificação já aderiram ao SISU 2018, cujas provas ocorreram em 2017, entre elas:**¹³

- Universidades federais que realizam o procedimento de heteroidentificação e que adotam o SISU (2018): Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do Vale do São Francisco, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal Fluminen-

13 As instituições de ensino que realizam a heteroidentificação estão indicadas no Anexo 14.



se, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Federal da Fronteira Sul, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Fundação Universidade Federal do ABC;

- Institutos federais que realizam o procedimento de heteroidentificação e que adotam o SISU (para parte ou todas as vagas) (2018): Instituto Federal do Sertão Pernambucano, Instituto Federal Sul-rio-grandense, Instituto Federal de Rondônia, Instituto Federal de Roraima, Instituto Federal de Santa Catarina.

Constata-se, portanto, que são muitas as instituições de ensino que adequaram a verificação da autodeclaração ao calendário do SISU.

Da necessidade de heteroverificação/heteroidentificação nas cotas das instituições federais de ensino

Por outro lado, como se pode constatar pela leitura das anexas respostas das instituições federais de ensino (Anexo 15), não há uniformidade nos critérios utilizados para heteroverificação da declaração dos candidatos às vagas reservadas para negros nas instituições de ensino.

De fato, na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), são exigidos os documentos referidos em longa lista denominada *Checklist para candidatos inscritos como cotistas* (publicada em 27/02/2018), transcrita a seguir:¹⁴

1. Formulário Análise Socioeconômico preenchido juntamente com apenas um comprovante de cada item declarado na declaração de gastos médios mensais (última folha).
2. Cópia da Carteira de Identidade - RG do candidato e de todos os membros do grupo familiar maiores de 18 anos. Para os menores de 18 anos, apresentar a Certidão de Nascimento;
3. Em caso de pais ou cônjuges falecidos, apresentar cópia da certidão de óbito;
4. Cópias da certidão de casamento dos pais ou do candidato que for casado, cópia da certidão de união estável dos pais ou do candidato que viver em união estável ou declaração de próprio punho relatando a situação dos pais ou do candidato, quando viver maritalmente;
5. Em caso de pais ou do candidato e seu cônjuge separados/divorciados apresentar cópia da certidão de casamento averbada e formal de partilha constando a partilha de bens e pensão alimentícia referente ao(s) filho(s) menor(es) de 18 anos. No caso de separação extrajudicial, declara-

14 Cf. https://www.unifal-mg.edu.br/processoseletivosisu/Sisu_2018_1.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

- ção de, pelo menos, um dos pais informando a situação do casal;
6. Cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS);
 7. Comprovante de Situação Cadastral do CPF do candidato e dos demais integrantes do grupo familiar;
 8. Cópia da declaração completa do Imposto de Renda dos anos-exercícios de 2016 e 2017. Para quem não declara Imposto de Renda, anos 2016 e 2017;
 9. Comprovante(s) de rendimentos(s) de acordo com a categoria profissional.

Já na Universidade Federal Fluminense – UFF, o candidato deve preencher a Autodeclaração Étnico/Racial, conforme modelo disponível na instituição. Além disso, pode apresentar alguns dos documentos listados, para corroborar a autodeclaração. Com base nesses documentos disponíveis pelo candidato, a Comissão de Heteroidentificação analisará a condição de cotista do candidato. Caso não seja considerado apto na primeira fase, o candidato é sujeito a segunda fase, que consiste em uma entrevista presencial filmada.¹⁵

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, o candidato deve apresentar a autodeclaração étnico-racial e comparecer a uma entrevista pessoal na data indicada, durante o processo seletivo. A aferição da comissão se dará com a avaliação de aspectos fenotípicos, marcados por traços negroides. Em caso de indeferimento, o candidato pode apresentar no recurso uma série de **documentos adicionais que comprovem sua descendência étnico-racial até a geração dos avós**.¹⁶

No Campus Boa Vista Zona Oeste do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima, os candidatos apresentam a autodeclaração e podem anexar documentos que a comprovem. Uma comissão então realiza entrevista presencial, assinando cada uma das características fenotípicas do candidato e ao final dá uma nota para o grau da avaliação fenotípica. Veja-se o formulário de avaliação:¹⁷

15 Cf. <http://www.coseac.uff.br/2018/2018-2/arquivos/UFF-SISU2018-2Edicao-Edital.pdf>

16 Cf. <http://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/coordenadoria/comissao-verificacao-cpva/editais-de-verificacao/edital-n.-11/view>

17 Cf. <https://mpfdrive.mpf.mp.br/ssf/s/readFile/share/76658/2869566622116148849/publicLink/IFRR.pdf#page=1>



ANEXO PROCESSO SELETIVO 2017

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO FENOTÍPICA DE CANDIDATOS
AUTODECLARADOS PRETOS, PARDOS E INDÍGENAS

CANDIDATO:

CURSO:

0 BRANCO BRANCO	1	2	3	4	5 PARDO PARDO	6	7	8	9	10 PRETO PRETO

CARACTERÍSTICAS FENOTÍPICAS OBSERVADAS

	PELE	NARIZ	LÁBIOS	CABELOS	OLHOS
BRANCO	<input type="checkbox"/> branca	<input type="checkbox"/> proeminente	<input type="checkbox"/> delgados	<input type="checkbox"/> lisos	<input type="checkbox"/> claros
PARDO	<input type="checkbox"/> marrom	<input type="checkbox"/> aplainado	<input type="checkbox"/> medianos	<input type="checkbox"/> ondulados	<input type="checkbox"/> escuros
PRETO	<input type="checkbox"/> marrom/preta	<input type="checkbox"/> achatado	<input type="checkbox"/> grossos	<input type="checkbox"/> crespos	<input type="checkbox"/> escuros
INDÍGENA	<input type="checkbox"/> avermelhada/ marrom	<input type="checkbox"/> proeminente ou aplainado	<input type="checkbox"/> delgados ou medianos	<input type="checkbox"/> lisos	<input type="checkbox"/> escuros e amendoados

Boa Vista, ____ de _____ de 201_.

Como se vê, há heterogeneidade de critérios na heteroidentificação, compreendendo desde critérios eventualmente de difícil atendimento pelo candidato (extensa lista de documentos), até critérios que divergem do entendimento de manifestado em votos do julgamento da ADPF 186/DF, no caso de aferição segundo descendência e não segundo o fenótipo.

Regulamentação da heteroverificação em concursos públicos

No caso das cotas para pessoas negras em concursos públicos, a União regulamentou o procedimento de heteroverificação na administração pública federal.

Assim, dois anos após a publicação da Lei n. 12.990/2014, que instituiu as cotas nos concursos públicos, foi publicada a Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016.¹⁸ O ato estabeleceu orientação para que os editais de *concursos públicos* no

18 Anexo 04.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

âmbito da administração pública federal direta e indireta indiquem comissão designada para verificar a veracidade da autodeclaração, considerando somente aspectos fenotípicos do candidato, constituída por membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

Posteriormente, através da Portaria Conjunta MP/MJC nº 11, de 26 de dezembro de 2016, instituiu o *Grupo de Trabalho Interministerial*, de caráter consultivo, com a finalidade de “discutir os procedimentos a serem adotados para verificação da autodeclaração de cotistas prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014” e “apresentar diretrizes que nortearão o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na edição de Instrução Normativa para regulamentar o procedimento de verificação da autodeclaração prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014”.¹⁹

Após extenso processo de reuniões, das quais participaram membros de diversos Ministérios, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR), Cebraspe, ESAF, consulta eletrônica e seminário jurídico, foi publicada a Portaria Normativa MPDG/SGP n. 04 (Anexo 05), de 06 de abril de **2018**, regulamentando o procedimento de **heteroidentificação** complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos da Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014.

A Portaria Normativa MPDG/SGP n. 04/2018 estabelece critérios importantes para a heteroverificação, como se pode verificar pela sua leitura (vide Anexo 05):

- presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação (art. 3º, § 2º);

- o procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim, constituída por cidadãos de reputação ilibada, residentes no Brasil, que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão res-

¹⁹ Vide *RELATÓRIO FINAL – Grupo de Trabalho Interministerial Cotas Raciais* (Anexo 06).



ponsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo (art. 6º);

- composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade;

- utilização exclusiva do critério fenotípico pela comissão de heteroidentificação para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público, sendo consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação. Não serão considerados, para os fins do caput, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais (art. 9º);

- a comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria dos seus membros, sob forma de parecer motivado (art. 12).

A Portaria dispõe ainda sobre confidencialidade das informações pessoais dos candidatos, impedimento ou suspeição dos membros da comissão de heteroverificação, número de candidatos a serem convocados para o procedimento de heteroverificação, providências no caso de ausência do candidato, gravação do procedimento de heteroverificação, direito a recurso administrativo.

A heteroverificação no STF e na doutrina

O STF tratou da temática de cotas para negros e da verificação da autodeclaração dos candidatos às cotas para negros no julgamento da ADC 41/DF e da ADPF 186/DF.

Veja-se a tese de julgamento da ADC 41/DF:

É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É



legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.²⁰

Os votos do e. Ministros do STF no julgamento da ADPF 186/DF²¹ indicaram relevantes critérios a serem observados na heteroverificação, como se passa a enumerar.

Assim, cabe afastar, sem hesitação, a possibilidade de identificação por meio de exames de genética. Além da inadequação da separação – do ponto de vista científico – dos seres humanos em raças, é certo que “*a discriminação e o preconceito existente na sociedade não têm origem em supostas diferenças no genótipo humano*”, mas sim “*em elementos fenotípicos de indivíduos e grupos sociais*”, como bem destacou o Eminentíssimo Ministro Luiz Fux em seu voto no julgamento da ADPF 186²², que aliás é vasto em argumentos que permitem elucidar a questão.

Ainda que se comprove, mediante exame de DNA, algum resquício de afrodescendência em um indivíduo de pele clara que ocupe uma vaga reservada aos negros, tal fato configura ruptura entre a ação afirmativa positivada e os fins a que se destina – “*promoção social daqueles indivíduos que por trazerem as marcas de um grupo estigmatizado têm o livre desenvolvimento de sua personalidade coarctado em alguma medida*”²³.

Igualmente descabido é o critério da ancestralidade. No Brasil, o preconceito racial não se baseia na ascendência genética. Em regra, não se discrimina determinada pessoa em razão de ter pai, mãe ou avós negros.

Ou seja, a discriminação, no Brasil, distingue-se daquela que se verifica nos Estados Unidos, onde uma *gota de sangue* pode determinar a identidade racial de alguém, de modo que, nesse caso, a origem é fator de muita relevância no que tange ao preconceito racial existente naquela sociedade. Sobre isso, é de valiosa contribuição o

20 Julgada em 8 de junho de 2017. Vide ementa do acórdão no Anexo 12.

21 Julgada em 26 de abril de 2012. Vide ementa do acórdão no Anexo 13. Os votos podem ser acessados em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>

22 ADPF 186. Voto do Ministro Luiz Fux. Página 119. Os votos podem ser acessados em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>

23 ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. op. cit., p. 175/176.



seguinte excerto do voto da Ministra Rosa Weber²⁴:

*Enfim, no que diz com as comissões de classificação formadas pela UnB para avaliar o preenchimento, pelos candidatos às vagas de cotistas, da condição de negro, **deve-se considerar que a discriminação, no Brasil, é visual**. Expressivo, a propósito, na obra *Um enigma chamado Brasil – 29 intérpretes de um país*, artigo de Maria Laura Viveiros de Castro Cavalcante, sob o título “*Estigma e Relações Raciais na obra pioneira de Oracy Nogueira – paulista de Cunha, falecido em 1996, filho de professores brancos e católicos e com doutorado na Universidade de Chicago, nos Estados Unidos. Fez, Oracy Nogueira, extensas pesquisas entre 1940 e 1955 sobre o preconceito racial no Brasil e nos Estados Unidos, forjando os conceitos, ainda ontem lembrados da tribuna, de preconceito de origem e preconceito de marca. Segundo o seu magistério, enquanto nos Estados Unidos prevalece o preconceito de origem, que eleger como critério de discriminação a ascendência, a gota de sangue (qualquer que seja a presença de ancestrais do grupo discriminador ou discriminado na ascendência de uma pessoa mestiça, ela é sempre classificada no grupo discriminado), no Brasil viceja o preconceito de marca, em que o fenótipo, a aparência racial é o critério da discriminação, consideradas não só as nuances da cor como os traços fisionômico.**

Sabe-se que no preconceito racial de marca, de presença indubitável no Brasil, “*a origem não importa, apenas quantos traços ou marcas do ‘fenótipo’ do grupo discriminado são portados pela vítima potencial*”²⁵.

Ademais, a utilização do critério da ancestralidade não exclui a análise do fenótipo, já que, ainda assim, há a necessidade de aferição da veracidade da autodeclaração firmada nesses termos. Nessa hipótese teríamos, portanto, um mero deslocamento da análise fenotípica de uma geração para outra, isto é, seria transferir de determinada pessoa para seus ascendentes a avaliação dos traços fisionômicos e da cor da pele.

Isso porque as **características físicas aparentes** do indivíduo é que são o critério razoável que permitem verificar se os candidatos estão indevidamente concorrendo às vagas reservadas aos negros. Isto é, a análise dos traços fisionômicos, dos fenótipos do candidato, é meio constitucionalmente adequado para distinguir negros e não negros.

24 ADPF 186. Voto da Ministra Rosa Weber Página 129.

25 OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para discussão n. 996), p. 21.



A razão essencial que justifica a adoção desse critério – aparência física e análise fenotípica – reside no fato de serem justamente as características físicas próprias do indivíduo negro a força motriz do preconceito racial no seio da sociedade brasileira. Ora, a pessoa negra sofre discriminação diuturna simplesmente por se fazer presente em determinado meio social, por revelar suas feições, expor seus traços, não interessando qualquer aferição genealógica.

Nas palavras do Ministro Luiz Fux, “*são esses traços objetivamente identificáveis que informam e alimentam as práticas insidiosas de hierarquização racial ainda existentes no Brasil*”, que assim complementa²⁶:

“Nesse cenário, o critério adotado pela UnB [*critério do fenótipo*] 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.”

O Ministro César Peluso, ao refutar alegação trazida pelo arguente de que a sociedade brasileira não distingue por identificação étnica, ressalta ser a discriminação negativa “*em qualquer parte do mundo, como fenômeno humano, ligada sobretudo às diferenças físicas, às diferenças ditas fenotípicas*”²⁷.

Entre as características físicas da pessoa negra, sabe-se que, sem dúvida, **o critério proeminente é a cor da pele**. Essa característica é que primeiro se observa no negro quando é alvo de discriminação racial. Os traços, contornos, cabelos e olhos são analisados *a posteriori*, mormente quando a cor da pele suscita dúvida quanto à identificação racial do indivíduo.

Sabe-se que o preconceito racial ocorre nas relações interpessoais de forma direta. O indivíduo que discrimina é movido por uma análise *visual* e espontânea em que as informações acerca dos antepassados ou da genética da vítima não são levadas em consideração, salvo para agravar a discriminação previamente posta em razão da **cor da pele**.

Essa argumentação ultrapassa o raciocínio jurídico abstrato, pois tem embasamento empírico que se verifica a partir de dados estatísticos: no Brasil, **55% das**

26 ADPF 186. Voto do Ministro Luiz Fux. Página 119.

27 ADPF 186. Voto do Ministro Cezar Peluso. Página 161.



peças definem raça por meio da cor da pele, enquanto apenas 13% definem em razão da origem familiar e 15,4% com base em traços físicos, segundo a Pesquisa PCERP de 2008²⁸. E mais: conforme mostra a mesma pesquisa, 63,7% da população acredita que a cor/raça tem influência na vida das pessoas.

Posto isso, resta evidente que a cor “*é a marca mais importante considerada nas situações concretas para a definição dessa pertença [racial]*”²⁹.

A Ministra Cármen Lúcia³⁰ sintetiza com primor as explicações aqui colocadas:

“[...] desde muito cedo descobre-se, melancolicamente, que a igualdade pode ter a espessura da pele, e isso pode representar desvalor na vida, como se o critério da quantidade de melanina pudesse ser o dedal no qual se goteja a dignidade humana em pequenas doses para vencer o mar do preconceito”

Fenótipo e cor da pele na doutrina

Firmada posição acerca da cor da pele como critério principal na identificação racial, é preciso percorrer certas discussões que sempre se colocam diante do tema ora abordado, a fim de que fique bem sedimentada a posição ora adotada.

O *parquet* reconhece o imbróglio relativo à adoção do critério fenotípico – mormente a cor da pele – para determinação racial, inclusive na jurisprudência pátria. Contudo, para diversas polêmicas levantadas já é possível oferecer algumas respostas com base na inclinação do Supremo Tribunal Federal a partir da decisão na ADPF 186, bem como na literatura recente sobre o tema. Assim, alguns pontos merecem ser tratados nesta inicial, dada a pertinência com o objeto da presente ação civil pública.

Primeiro, há que se reconhecer certa dificuldade em encontrar ou estabelecer um ponto limítrofe que separe brancos e pardos. Rafael Osório explica que “[a] fonte de toda a ambigüidade está no pardo, e mais especificamente na fronteira entre o pardo e o branco”³¹.

28 Ainda: 8,5% em razão da origem socioeconômica ou de classe social, 7,2% por meio da Cultura/tradição, 0,6% por opção política/ideológica e 0,3% por outras razões. (Pesquisa das Características Étnico-raciais da População (PCERP) 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49891.pdf>> Acesso em: out. 2015. p. 45)

29 OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para discussão n. 996), p. 23.

30 ADPF 186. Voto da Ministra Cármen Lúcia. Página 137.

31 OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para



Em tese, a elevada miscigenação verificada na população brasileira não permitiria distinguir o grupo que discrimina e o grupo que é discriminado. Desde o movimento modernista já se propagava a ideia de que a população no Brasil não era propriamente branca, indígena ou negra, mas sim composta de mestiços³².

Sabe-se, contudo, que essa visão “*acabou convertendo-se em elemento de mistificação, em substrato ideológico que aponta para um grau de tolerância, respeito e oportunidades que não correspondem à ‘sociedade real’*”³³. Chega-se aqui ao mito da democracia racial brasileira.

A falsa ideia da democracia racial, cujo marco é a obra *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, valeu-se da miscigenação entre brancos, negros e índios e de uma irreal “*convivência pacífica e poética*” entre as raças para manter o quadro de desigualdade racial no país e conservar intocáveis os privilégios da elite branca, conforme explica o autor Eder Bonfim, que acrescenta³⁴:

Ainda hoje, em pleno o século XXI, este discurso persiste e impede a aceitação social de políticas públicas de inclusão democrática dos negros, como as ações afirmativas. [...]

[O mito da democracia racial] obscurece as enormes disparidades entre ser branco e ser negro naturalizando as diferenças sociais e negando o racismo no país, além de impedir a contestação ao status quo de desigualdade e de perseguição e a realização de políticas públicas e privadas de combate ao racismo e de todas as formas de desigualação injustas no país. [...]

A democracia racial foi e é ainda, sem dúvida, um meio muito utilizado para se dissimular as desigualdades raciais e para se apresentar as relações entre brancos e negros como cordiais. Com este artifício nega-se o racismo e a discriminação racial existentes no Brasil, uma vez que não há a devida consideração destes graves problemas nacionais que há muito afligem a sociedade brasileira. E, mesmo com o recente reconhecimento do racismo pelo país, o que aconteceu através da Conferência de Durban, o mito ainda impera como um elemento impeditivo à realização das ações afirmativas na educação e à identificação de quem é negro no Brasil.

Hoje, contudo, pode-se afirmar, com segurança, que o “caldeirão étnico” enaltecido por Freyre não deve servir à sabotagem das políticas públicas voltadas

discussão n. 996), p. 29.

32 ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. op. cit., p. 88.

33 ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. op. cit., p. 90.

34 RODRIGUES, Eder Bonfim. op. cit., p. 151, 172 e 228. Grifos nossos.



a equiparação dos negros. O mito da democracia racial – e todo o ideário contrário³⁵ às políticas de discriminação positiva que dele decorre – deve ser definitivamente superado. Não se pode admitir que o caráter miscigenado do povo brasileiro constitua óbice à concretização das políticas estatais de afirmação da população negra.

Como é possível conceber que o negro sempre tenha sido preterido em razão de sua cor – fato notório – e que as pesquisas sempre tenham retratado com fidedignidade a desigualdade racial que se manifesta na sociedade e, de repente, não se pode mais definir quem é pardo?

Coincidência ou não este problema acontece no exato momento em que ser negro, pela primeira vez, parece ser uma coisa boa, diante das possibilidades inclusivas e participativas que estão sendo desenhadas com as ações afirmativas.

A dúvida sobre quem é negro no Brasil só surge para criar obstáculos na realização da igualdade e, conseqüentemente, para se proclamar a falsa ideia de democracia racial³⁶

Quando se trata de excluir e marginalizar os negros, distingui-los dos brancos é algo que se procede naturalmente. Quando se pretende atribuir direitos aos historicamente estigmatizados, reparar injustiças, pondera-se, hesita-se, impõem-se obstáculos.

Ainda que possa haver falhas nos métodos de identificação racial e na avaliação do critério da cor da pele, esses “*desacertos não podem ser utilizados como argumento definitivo para impedir que as minorias sejam incluídas e que as ações afirmativas sejam implementadas no Brasil*”³⁷.

Posto isso, conclui-se, com certa facilidade, que o Ministério Público,

35 Algumas das falsas ideias difundidas pelo mito da democracia racial: “1º) a ideia de que ‘o negro não tem problemas no Brasil’; 2º) a ideia de que, pela própria índole do Povo brasileiro, ‘não existem distinções raciais entre nós’; 3º) a ideia de que as oportunidades de acumulação de riqueza, de prestígio social e de poder foram indistinta e igualmente acessíveis a todos, durante a expansão urbana e industrial da cidade de São Paulo; 4º) a ideia de que o ‘preto está satisfeito’ com sua condição social e estilo de vida em São Paulo; 5º) a ideia de que não existe, nunca existiu, nem existirá outro problema de justiça social com referência ao ‘negro’, excetuando-se o que foi resolvido pela revogação do estatuto servil e pela universalização da cidadania – o que pressupõe o corolário segundo o qual a miséria, a prostituição, a vagabundagem, a desorganização da família etc., imperantes na ‘população de cor’, seriam efeitos residuais, mas transitórios, a serem tratados pelos meios tradicionais e superados por mudanças qualitativas espontâneas” (FERNANDES, 1965, p. 199 apud RODRIGUES, 2010, p. 173).

36 RODRIGUES, Eder Bonfim. op. cit., p. 184.

37 RODRIGUES, Eder Bonfim. op. cit., p. 197.



não obstante os desafios que se impõem, deve exercer seu papel em defesa da ordem jurídica e dos direitos coletivos da minoria negra ora ameaçados,³⁸ como manifestado pelo e. Ministro Luiz Fux em seu voto na ADPF 186/DF:

De qualquer modo, a atuação das universidades públicas no controle a verossimilhança das declarações não dispensa o acompanhamento da questão pelo Ministério Público, a quem compete zelar pela defesa da ordem jurídica (CRFB, art. 127, caput).³⁹

Do pedido de tutela de urgência

A Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), art. 12, dispõe sobre a possibilidade de concessão de mandado liminar. Trata-se de tutela de natureza antecipatória, cujos pressupostos são o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Da mesma maneira, nos termos do art. 300 do CPC, “*tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*”.

Quanto ao primeiro pressuposto (probabilidade do direito), é certo que as razões jurídicas apresentadas e o lastro probatório consubstanciado nos documentos que instruem a presente inicial evidenciam a plausibilidade dos direitos substanciais que o Ministério Público Federal busca proteger. Sabe-se que, para concessão dessa liminar, basta que se vislumbre, em sede de cognição sumária, a aparência do bom direito.

O perigo da demora, nesta espécie de tutela de urgência, consiste no risco da total impossibilidade – em razão do decurso do tempo e dos atos que podem ou serão praticados pela União no caso de não haver a devida intervenção do Poder Judiciário – de se alcançar a satisfação fática dos direitos ora pleiteados.

In casu, o pressuposto está presente.

De fato, como mostrado acima é notório que sobejam as autodeclarações

38 Não se pode olvidar do excerto do voto do Ministro Luiz Fux já colacionado: “[...] *De qualquer modo, a atuação das universidades públicas no controle a verossimilhança das declarações não dispensa o acompanhamento da questão pelo Ministério Público, a quem compete zelar pela defesa da ordem jurídica (CRFB, art. 127, caput)*” (ADPF 186. Voto do Ministro Luiz Fux. Páginas 119/120).

39 ADPF 186. Voto do Ministro Luiz Fux. Páginas 119/120.



falsas para preenchimento das cotas para pessoas negras nos processos seletivos de instituições públicas de ensino e de concursos.

Não é de se estranhar, ademais: trata-se, em síntese, da possibilidade de ingresso em instituições públicas mediante a obtenção de notas, em geral, inferiores, mediante a mera declaração do candidato sobre seu fenótipo.

Outra não foi a conclusão, como apontado nesta peça, do *Grupo de Trabalho Interministerial*, de caráter consultivo, com a finalidade de “discutir os procedimentos a serem adotados para verificação da autodeclaração de cotistas prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014” e “apresentar diretrizes que nortearão o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na edição de Instrução Normativa para regulamentar o procedimento de verificação da autodeclaração prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014”.

O preenchimento de vagas reservadas para cotistas negros por pessoas que tenham se autodeclarado *indevidamente* como negras frustra a importante política criada pela Lei n. 12.711/2012 que visa garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades no que diz respeito ao ingresso em instituições federais de ensino.

O preenchimento indevido dessas vagas por pessoas não negras viola ainda o princípio constitucional da isonomia, ao possibilitar que candidatos não negros tenham vantagens indevidas em relação a outros candidatos não negros que não se autodeclararam como negros.

Ademais, nos termos do que já aduzido, no caso presente o Parquet atua não só em defesa dos direitos individuais homogêneos de especial relevância social dos candidatos prejudicados, mas sobretudo pela proteção dos direitos e interesses difusos do grupo discriminado – as pessoas negras – e da sociedade como um todo, direitos estes que seriam afrontados em caráter irremediável com a nomeação e posse de candidatos brancos que concorreram fraudulentamente às vagas reservadas aos negros.

Assim, devidamente delineadas as razões que atestam a presença do *periculum in mora*, e já expostos, nesta inicial, os argumentos jurídicos que atendem ao pressuposto da fumaça do bom direito, a concessão de liminar inaudita, para que seja determinado à União que:

1.a) que regulamente provisoriamente, definindo apenas os critérios principais



da verificação (heteroidentificação), em prazo a ser definido por esse MM. Juízo Federal – sugerindo-se que seja **até 31 de dezembro de 2018** - o procedimento de verificação (heteroidentificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino referentes às **matrículas a serem realizadas a partir de fevereiro de 2019**;

1.b) subsidiariamente, caso venha a ser indeferido o pedido liminar acima ou cassado seu hipotético provimento, que regulamente provisoriamente, definindo apenas os critérios principais da verificação (heteroidentificação), o procedimento de verificação (heteroidentificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino referentes às **matrículas a serem realizadas a partir de junho de 2019**.

O pedido liminar acima formulado, assim como o pedido subsidiário, não oferecem maiores dificuldades de elaboração pela União.

De fato, como relatado nesta inicial, a União, através do Ministério do Planejamento, já publicou duas normas que disciplinaram a verificação (heteroidentificação) da autodeclaração dos candidatos às cotas para negros: Orientação Normativa nº 03/2016, e a a Portaria Normativa n. 04/2018.⁴⁰

No caso dessas duas normas referentes a concursos públicos, tal como requerido no pedido liminar desta ação civil pública, foi logo de início publicada a Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de **2016**, que disciplinou sobre os requisitos mais relevantes da heteroidentificação, devendo os demais serem fixados pelas próprias instituições públicas organizadoras dos concursos.

Somente posteriormente – mais de um ano e meio mais tarde - é que foi publicada a Portaria Normativa n. 04, de 06 de abril de **2018**, que regulamentou com maiores minúcias a heteroidentificação.

A mera leitura das duas normas referidas acima nos Anexos 04 e 05 desta inici-

40 Anexos 04 e 05.



al evidencia o caráter de urgência com que foi elaborada e publicada a Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de **2016**, pela União, com a finalidade de eliminar o periculum in mora decorrente da aceitação das autodeclarações sem heteroverificação.

Do pedido

Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer a esse MM. Juízo Federal:

1) seja concedida a tutela de urgência liminar, determinando à União:

1.a) que regulamente provisoriamente, definindo apenas os critérios principais da verificação (heteroidentificação), em prazo a ser definido por esse MM. Juízo Federal – sugerindo-se que seja **até 31 de dezembro de 2018** - o procedimento de verificação (heteroidentificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino referentes às **matrículas a serem realizadas a partir de fevereiro de 2019**;

1.b) *subsidiariamente, caso venha a ser indeferido o pedido liminar acima ou cassado seu hipotético provimento*, que regulamente provisoriamente, definindo apenas os critérios principais da verificação (heteroidentificação), o procedimento de verificação (heteroidentificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da heteroidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino referentes às **matrículas a serem realizadas a partir de junho de 2019**.

2) a citação da União, na pessoa de seus representantes legais para, querendo, responder à presente ação.

3) a procedência dos pedidos, confirmando-se a tutela liminar, com a condenação da **União**, para que regulamente o procedimento de verificação (heteroidentificação) complementar à autodeclaração dos candidatos que concorrem às vagas reservadas para negros nos termos da Lei n. 12.711/2012, em prazo que permita a aplicação da hete-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

roidentificação nos processos seletivos das instituições federais de ensino.

Protesta-se, pela condenação das rés nos ônus da sucumbência e, subsidiariamente, pela ampla produção probatória, por todos os meios admitidos.

Dá-se à causa, conforme disposto no art. 291 do Código de Processo Civil, o valor de R\$ 10.000,00.

Ana Carolina Alves Araújo Roman
Procuradora da República

Anna Carolina Resende Maia Garcia
Procuradora da República

Felipe Fritz Braga
Procurador da República