



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 3/2026

Assunto: Análise da Lei Estadual nº 19.722/2026, do Estado de Santa Catarina, que veda a adoção de cotas raciais e outras ações afirmativas no âmbito das instituições de ensino superior públicas ou financiadas com recursos estaduais. Inconstitucionalidade formal e material. Violação aos princípios da igualdade material, da autonomia universitária e da vedação ao retrocesso social. Inconvencionalidade. Descumprimento de obrigações internacionais de combate à discriminação racial.

1. Contextualização

A [Lei Estadual nº 19.722, do Estado de Santa Catarina, editada em 22 de janeiro de 2026](#), insere-se em um contexto normativo e institucional sensível, marcado por disputas em torno do papel do poder público na promoção da igualdade material e no enfrentamento das desigualdades raciais historicamente estruturadas no acesso à educação superior. Ao vedar, de forma ampla, a adoção de cotas raciais e outras ações afirmativas por instituições de ensino superior públicas ou que recebam recursos públicos estaduais, o diploma catarinense promove uma inflexão relevante em relação a políticas públicas que, há mais de uma década, vêm sendo implementadas no âmbito nacional.

A Constituição da República de 1988 inaugurou um paradigma normativo comprometido não apenas com a igualdade formal, mas, sobretudo, com a superação de desigualdades estruturais, impondo ao Estado deveres positivos de promoção da justiça social, de redução das desigualdades e de combate a todas as formas de discriminação. Nesse marco, as **políticas de ações afirmativas**, em especial as cotas raciais no acesso ao ensino superior, passaram a ser compreendidas como instrumentos legítimos e constitucionalmente adequados para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

a concretização do direito fundamental à educação em condições materialmente equânimes, bem como para o cumprimento do objetivo constitucional de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, CF).

A experiência brasileira com políticas de cotas raciais não se desenvolveu de maneira abrupta ou desarticulada; na realidade, resultou de um processo gradual de reconhecimento institucional das desigualdades raciais persistentes e de seus efeitos no acesso a direitos fundamentais, especialmente à educação superior. No plano normativo, esse processo foi acompanhado pela edição de diplomas legais que estruturaram a política nacional de ações afirmativas, com destaque para a [Lei nº 12.711/2012](#), que instituiu o sistema de reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior, posteriormente aperfeiçoada pela Lei nº 13.409/2016 e, mais recentemente, pela Lei nº 14.723/2023, que promoveu sua revisão e atualização a partir de processo avaliativo legislativo, reafirmando a legitimidade e a necessidade da política de cotas no contexto das desigualdades raciais e sociais persistentes. Esse arcabouço normativo foi concebido a partir do reconhecimento de que as desigualdades raciais possuem dinâmica própria e demandam respostas estatais específicas.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a adoção de políticas de reserva de vagas no ensino superior público ocorreu, em princípio, em consonância com esse movimento nacional, especialmente no contexto da universidade estadual, que passou a incorporar ações afirmativas voltadas à ampliação do acesso de grupos historicamente sub-representados. Trata-se de política pública que, além de encontrar respaldo na Constituição, dialoga com compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no campo da promoção da igualdade racial e do combate ao racismo, os quais impõem obrigações de caráter positivo e permanente.

É nesse cenário que a Lei Estadual nº 19.722/2026, de Santa Catarina, se apresenta como um ponto de ruptura. Ao invés de promover o aprimoramento, a avaliação ou o aperfeiçoamento das políticas afirmativas existentes, o diploma legislativo opta por sua supressão integral no recorte racial, mantendo apenas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

reservas de vagas fundadas em critérios econômicos, de deficiência ou de origem escolar. Essa escolha normativa revela uma compreensão restritiva do conceito de igualdade, centrado na abstração formal do tratamento uniforme, e desconsidera as desigualdades raciais estruturais que continuam a produzir efeitos concretos e mensuráveis no acesso ao ensino superior.

Além disso, a lei local não se limita a estabelecer diretrizes gerais, mas institui um regime sancionatório severo, que inclui a nulidade de certames, a imposição de multas administrativas expressivas e o corte de repasses de recursos públicos, bem como a previsão de responsabilização disciplinar de agentes públicos envolvidos na elaboração de editais que contrariem a vedação legal. Tal desenho normativo projeta efeitos que transcendem o plano simbólico, criando um ambiente de constrangimento institucional e de inibição da autonomia decisória das instituições de ensino superior, com repercussões diretas sobre sua gestão acadêmica, administrativa e financeira.

A edição da Lei nº 19.722/2026 (SC) ocorre, ainda, em contramão, num momento no qual a jurisdição constitucional brasileira vem aprofundando o reconhecimento do racismo estrutural como fenômeno jurídico relevante e como categoria interpretativa indispensável à compreensão das desigualdades raciais persistentes. Nesse contexto, o enfrentamento do racismo deixa de ser compreendido como mera opção política contingente, e passa a ser afirmado como dever constitucional e convencional do Estado, a exigir políticas públicas ativas, contínuas e avaliáveis.

Nesse quadro, impõe-se a análise detida da constitucionalidade formal e material da Lei nº 19.722/2026, do Estado de Santa Catarina, bem como de sua compatibilidade com os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil.

A presente Nota Técnica é elaborada com o propósito de contribuir para essa análise, oferecendo, inclusive, subsídios técnicos à atuação do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, à luz do modelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

constitucional de igualdade material, da autonomia universitária, da vedação ao retrocesso social e do dever estatal de combate ao racismo estrutural.

2. Histórico processual no controle concentrado de constitucionalidade

A Lei Estadual nº 19.722/2026, de Santa Catarina, já é objeto de impugnação por meio de múltiplas ações de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, todas voltadas à declaração de sua invalidade integral, em razão de alegadas inconstitucionalidades formais e materiais. Tramitam, até o momento, as seguintes ações diretas de inconstitucionalidade: **ADI nº 7925**, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em conjunto com a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a EDUCAFRO; **ADI nº 7926**, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI); **ADI nº 7927**, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB); e **ADI nº 7928**, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Todas as ações impugnam, em essência, a vedação absoluta às ações afirmativas de recorte racial no âmbito das instituições de ensino superior públicas ou financiadas com recursos estaduais, bem como o regime sancionatório instituído pela lei.

Essas ações foram distribuídas à relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em razão da identidade substancial de objeto e da conexão temática entre as impugnações, encontrando-se em curso no Supremo Tribunal Federal, com processamento conjunto para fins de apreciação das medidas cautelares e do mérito.

Paralelamente ao controle concentrado instaurado no âmbito da jurisdição constitucional federal, a Lei Estadual nº 19.722/2026 também foi objeto de impugnação perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por meio da **ação direta de inconstitucionalidade nº 500378-25.2026.8.24.0000**, na qual foi deferida medida liminar para suspender a eficácia da norma.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No âmbito da ADI nº 7925, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República apresentou manifestação nos autos (Parecer AJCONST/PGR nº 99.172/2026), posicionando-se pelo deferimento da medida cautelar.

3. A Lei Estadual nº 19.722/2026 e seu conteúdo normativo

A Lei Estadual nº 19.722/2026, de Santa Catarina, dispõe, como anteriormente mencionado, sobre a vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas por instituições de ensino superior públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito daquela unidade federativa. Seu conteúdo normativo revela uma opção legislativa de caráter abrangente e restritivo, com impactos diretos sobre o regime jurídico do acesso ao ensino superior, sobre a gestão das instituições universitárias e sobre a atuação administrativa de agentes públicos envolvidos na formulação e execução de políticas educacionais.

O núcleo normativo questionado encontra-se no art. 1º, que estabelece a proibição da adoção de políticas de reserva de vagas ou de qualquer forma de ação afirmativa, incluindo vagas suplementares e medidas congêneres, tanto para o ingresso de estudantes quanto para a contratação de docentes, técnicos e demais profissionais. A redação adotada não distingue entre modalidades de ação afirmativa, tampouco condiciona a vedação a critérios temporais, avaliativos ou de proporcionalidade, alcançando indistintamente políticas já existentes e iniciativas futuras, independentemente de sua finalidade, escopo ou fundamentação empírica¹.

1Art. 1º. Fica vedada, no Estado de Santa Catarina, a adoção de políticas de reserva de vagas ou qualquer forma de cota ou ação afirmativa, como vagas suplementares e medidas congêneres para o ingresso de estudantes ou contratação de docentes, técnicos e qualquer outro profissional em instituições de ensino superior públicas ou que recebam verbas públicas. (Regulamentado pelo Decreto nº 1372/2026).

Parágrafo único. Ficam excluídas desta proibição a reserva de vagas à Pessoas com Deficiência (PCD), a reserva de vagas baseada em critérios exclusivamente econômicos e a reserva de vagas para estudantes oriundos de instituições estaduais públicas de ensino médio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O parágrafo único do art. 1º excepciona expressamente da vedação apenas três hipóteses: a reserva de vagas para pessoas com deficiência, a reserva baseada em critérios exclusivamente econômicos e a reserva de vagas para estudantes oriundos de instituições públicas estaduais de ensino médio. A manutenção dessas exceções evidencia que a norma não se orienta por uma rejeição geral às políticas de diferenciação positiva, mas opera uma exclusão específica das ações afirmativas fundadas no critério racial, o que confere à lei um recorte normativo seletivo manifestamente retrógrado.

O regime sancionatório instituído pelo art. 2º reforça o caráter coercitivo da lei e amplia significativamente seus efeitos práticos. O descumprimento da vedação legal acarreta, de forma cumulativa, a nulidade do certame, a imposição de multa administrativa no valor de R\$ 100.000,00 por edital publicado em desconformidade com a norma e o corte de repasses de verbas públicas ao órgão ou entidade responsável. Trata-se, ademais, de sanções de elevada gravidade institucional, capazes de comprometer a regularidade administrativa, o planejamento orçamentário e a própria continuidade das atividades acadêmicas das instituições de ensino superior afetadas².

Além disso, o art. 3º prevê que o descumprimento da lei sujeitará os agentes públicos responsáveis pela confecção e publicação das normas do certame à instauração de procedimento administrativo disciplinar, por suposta ofensa ao princípio da legalidade, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. Com isso, o diploma legislativo tem a pretensão de responsabilizar individualmente gestores e servidores, criando um ambiente de risco jurídico pessoal hostil, que tende a inibir a adoção de iniciativas administrativas mesmo nos limites da autonomia universitária constitucionalmente assegurada³.

2 Art. 2º O descumprimento desta Lei, além da nulidade do certame, sujeitará o órgão ou entidade responsável pelas normas do certame às seguintes penalidades: I - multa administrativa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por edital publicado em desacordo com esta Lei; II - corte dos repasses de verbas públicas.

3 Art. 3º O descumprimento desta Lei sujeitará os agentes públicos responsáveis pela confecção e publicação das normas do certame a Procedimento Administrativo Disciplinar por ofensa ao princípio da legalidade, sem prejuízo às demais sanções cabíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O conjunto normativo instituído pela Lei Estadual nº 19.722/2026 não se limita, portanto, apenas a estabelecer uma diretriz abstrata de política pública, mas conforma um verdadeiro sistema de proibição e punição estruturado para impedir, de modo efetivo, a implementação de ações afirmativas legítimas de recorte racial no âmbito do ensino superior estadual. Ao combinar vedação ampla, sanções financeiras expressivas, nulidade de atos administrativos e responsabilização disciplinar, a lei projeta efeitos sistêmicos que ultrapassam o campo do acesso de estudantes, alcançando a gestão universitária, a autonomia administrativa e a segurança jurídica dos agentes públicos.

Essa conformação normativa revela uma intervenção intensa do legislador estadual sobre um domínio tradicionalmente marcado por margens relevantes de autonomia institucional e por forte densidade constitucional, como é o caso da educação superior. Ao suprimir, por via legislativa, uma categoria específica de políticas afirmativas e ao impor mecanismos sancionatórios rigorosos para assegurar o cumprimento dessa supressão, a Lei Estadual nº 19.722/2026 cria um quadro normativo que demanda exame rigoroso sob os prismas da constitucionalidade formal, da compatibilidade material com os princípios constitucionais da igualdade, da autonomia universitária e da vedação ao retrocesso social, bem como da observância de compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro nesse campo de igualdade racial.

4. Da inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 19.722/2026

A Lei Estadual nº 19.722/2026, de Santa Catarina, padece de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa, na medida em que veicula disciplina normativa que invade esfera material reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. O diploma legislativo, de autoria parlamentar, ultrapassa os limites da competência legislativa ordinária ao interferir diretamente no regime jurídico de servidores e agentes públicos, bem como na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

organização administrativa da atuação estatal no âmbito das instituições de ensino superior.

O vício formal manifesta-se de modo especialmente evidente na previsão contida no art. 3º da Lei, que estabelece a submissão dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e publicação de normas de certames a procedimento administrativo disciplinar, por suposta ofensa ao princípio da legalidade. Ao assim dispor, o legislador estadual não apenas cria hipótese específica de responsabilização funcional, como também define, ainda que de forma indireta, o conteúdo de dever funcional e o gatilho normativo para a instauração de procedimento disciplinar, incidindo sobre matéria típica do regime jurídico dos servidores públicos.

A Constituição da República é expressa ao reservar ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização administrativa e sobre o regime jurídico dos servidores públicos, inclusive no que se refere a deveres funcionais, sanções e procedimentos disciplinares. Essa reserva de iniciativa não se limita a normas que criem cargos ou alterem remuneração, mas alcança qualquer disciplina que interfira na relação estatutária entre o Estado e seus agentes, especialmente quando envolve a definição de condutas funcionalmente ilícitas e de mecanismos formais de responsabilização administrativa.

No caso da Lei nº 19.722/2026, a ingerência legislativa não se dá de forma meramente reflexa ou acessória, mas assume caráter central na arquitetura normativa do diploma. A ameaça de instauração de procedimento administrativo disciplinar opera como instrumento de coerção direta sobre a atuação dos agentes públicos, funcionando como elemento estruturante do modelo de proibição instituído pela lei. Ao associar a elaboração de editais em desconformidade com a vedação legal a uma presunção de ilicitude funcional, o legislador estadual redefine, por iniciativa parlamentar, o conteúdo do princípio da legalidade administrativa no plano disciplinar, o que é constitucionalmente inadmissível.

Além disso, o regime sancionatório previsto no art. 2º da Lei, ao estabelecer multa administrativa e corte de repasses de verbas públicas, projeta



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

efeitos relevantes sobre a organização e o funcionamento da administração pública estadual, com impactos diretos na execução orçamentária e financeira das instituições de ensino superior.

Embora tais sanções incidam formalmente sobre os órgãos e entidades, sua operacionalização depende de atos administrativos internos e de decisões de gestão que se inserem no âmbito da organização administrativa do Poder Executivo, reforçando a caracterização do vício de iniciativa.

A jurisprudência constitucional é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criem obrigações, sanções ou mecanismos de responsabilização para servidores públicos ou que alterem o modo de funcionamento da administração pública incorrem em inconstitucionalidade formal, por violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. Esse entendimento decorre não apenas de uma leitura literal do texto constitucional, mas da própria lógica da separação de poderes, que visa preservar o equilíbrio institucional e evitar que o Poder Legislativo interfira, de forma unilateral, na gestão administrativa e no regime funcional dos agentes estatais⁴.

No caso em exame, a Lei Estadual nº 19.722/2026 revela um nítido deslocamento das fronteiras constitucionais da iniciativa legislativa, ao pretender regular, por via parlamentar, aspectos sensíveis da atuação administrativa, da responsabilização funcional e da organização interna das instituições públicas de ensino superior. Tal extrapolação compromete a validade formal do diploma como um todo, na medida em que o vício de iniciativa atinge elemento estrutural da norma e contamina o seu núcleo coercitivo.

Diante desse quadro, a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 19.722/2026 impõe-se como fundamento autônomo e suficiente para o afastamento de sua validade, sem prejuízo da análise das inconstitucionalidades materiais que

⁴ Vide: i) [RE 1531632 ED-AgR](#), Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 25-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-09-2025 PUBLIC 11-09-2025; ii) [ADI 3564](#), Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 08-09-2014 PUBLIC 09-09-2014; e iii) [ADI 2364](#) MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2001, DJ 14-12-2001 PP-00023 EMENT VOL-02053-03 PP-00551.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

também a infirmam, relacionadas à violação de princípios e direitos fundamentais assegurados pela Constituição da República.

5. Da inconstitucionalidade material da Lei Estadual nº 19.722/2026

A Lei Estadual nº 19.722/2026 também incorre em inconstitucionalidade material ao contrariar, de forma direta e cumulativa, princípios estruturantes da ordem constitucional brasileira, notadamente a igualdade material, o direito fundamental à educação, a autonomia universitária e a vedação ao retrocesso social. A norma impugnada não se limita a redefinir diretrizes de política pública, mas institui um modelo normativo incompatível com o dever constitucional do Estado de enfrentar desigualdades historicamente produzidas e ainda persistentes, especialmente aquelas fundadas em critérios raciais. Aqui, portanto, residem, sob o prisma substantivo, os vícios mais graves, como será destacado adiante.

5.1. Violação ao princípio da igualdade material e ao direito fundamental à educação

A Constituição da República consagra uma concepção substantiva de igualdade, que ultrapassa a noção meramente formal de tratamento uniforme e impõe ao Estado a adoção de medidas aptas a compensar desigualdades estruturais e a promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados. Esse entendimento decorre não apenas do art. 5º, *caput*, mas também dos objetivos fundamentais da República, que incluem a construção de uma sociedade justa e solidária, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça ou cor.

No campo educacional, essa diretriz é reforçada pelo reconhecimento do direito à educação como direito fundamental social e como instrumento essencial para o exercício da cidadania e para a realização da dignidade da pessoa humana. A igualdade de condições para o acesso ao ensino, longe de se esgotar na proibição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de discriminações explícitas, demanda políticas públicas capazes de neutralizar os efeitos de desigualdades socioeconômicas e raciais que incidem, de modo desproporcional, sobre determinados grupos da população.

Nesse contexto, as políticas de cotas raciais no ensino superior consolidaram-se, no plano normativo e jurisprudencial, como instrumentos legítimos de promoção da igualdade material. A constitucionalidade dessas políticas foi afirmada de forma reiterada, com base no reconhecimento de que a discriminação racial no Brasil não se manifesta apenas de forma individual ou episódica, mas se estrutura historicamente em padrões de exclusão que afetam o acesso a bens fundamentais, entre os quais a educação superior ocupa posição central.

A Lei nº 19.722/2026, de Santa Catarina, rompe com essa compreensão ao suprimir, de maneira absoluta, ações afirmativas fundadas no critério racial, sem apresentar – o que agrava o cenário – qualquer diagnóstico empírico que porventura pudesse indicar o esgotamento de sua finalidade, a superação das desigualdades que lhes deram origem ou a existência de alternativas equivalentes capazes de produzir os mesmos efeitos inclusivos. Ao fazê-lo, a norma substitui a lógica da igualdade material por uma concepção abstrata e formalista de “neutralidade”, que ignora as assimetrias raciais facilmente verificáveis no acesso ao ensino superior e no perfil sociodemográfico da população universitária.

Dados oficiais produzidos pelo próprio Estado brasileiro⁵ evidenciam que, embora tenha havido ampliação do acesso de pessoas pretas e pardas ao ensino superior nas últimas décadas, persistem diferenças significativas quando comparadas às taxas de escolarização da população branca. Essa redução relativa das desigualdades coincide temporalmente com a implementação das políticas de

si) [Retratos - Indicadores Educação - Ipea](#) ;ii) [Raça e gênero na educação: somente 50% das pessoas pretas concluíram o ensino básico no Brasil, segundo IBGE | FCC](#); iii) [MEC divulga pesquisa sobre desigualdade racial na educação](#); e iv) [Desigualdade educacional entre negros e brancos persiste apesar de avanços | CNN Brasil](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ação afirmativa, indicando sua relevância como instrumento de democratização do acesso à educação superior. Assim, a supressão dessa política, sem avaliação prévia de seus impactos e resultados, tende a interromper esse processo de inclusão, com efeitos regressivos sobre a composição racial do ensino superior público.

5.2. Violação à autonomia universitária

A autonomia universitária, assegurada constitucionalmente, compreende não apenas a liberdade didático-científica, mas também a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino superior. Essa autonomia constitui elemento essencial para a definição dos projetos pedagógicos, das políticas de inclusão e das estratégias institucionais voltadas ao cumprimento da função social da universidade.

A Lei Estadual nº 19.722/2026 interfere de modo intenso e direto nesse espaço de autonomia ao impor, por via legislativa, a proibição absoluta de determinada categoria de políticas afirmativas, acompanhada de severas sanções financeiras e administrativas. Ao ameaçar o corte de repasses de recursos públicos e a nulidade de certames, a norma constrange a capacidade decisória das instituições de ensino superior, submetendo suas escolhas acadêmicas e administrativas a um regime de coerção incompatível com a autonomia constitucionalmente garantida.

Além disso, ao prever responsabilização disciplinar de agentes públicos envolvidos na elaboração de editais, a lei cria um ambiente de intimidação institucional que desestimula o exercício da autonomia administrativa e a formulação de políticas inclusivas, mesmo quando estas se encontrem amparadas por fundamentos constitucionais e por diretrizes nacionais de educação. Tal configuração normativa transforma a autonomia universitária em prerrogativa meramente formal, esvaziada de eficácia prática.

5.3. Vedação ao retrocesso social e proteção da confiança legítima



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Embora o legislador disponha de margem de conformação na definição, revisão ou reestruturação de políticas públicas, tal discricionariedade **não se exerce de forma absoluta**, especialmente quando incide sobre políticas voltadas à concretização de direitos fundamentais, à promoção da igualdade material e ao enfrentamento de discriminações estruturais historicamente arraigadas. Nessas hipóteses, a supressão ou restrição de políticas sociais consolidadas deve observar **critérios estritos de razoabilidade, proporcionalidade e fundamentação empírica**, sob pena de configurar retrocesso social incompatível com a Constituição da República.

Esse entendimento, a propósito, foi reafirmado de forma expressa pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar a medida cautelar na [ADI nº 7.654](#), na qual se discutiu o término da vigência das cotas raciais nos concursos públicos federais. Na ocasião, o Tribunal assentou que o simples decurso do prazo legal não autoriza a extinção automática de ações afirmativas, sobretudo quando inexistente avaliação consistente acerca de seus efeitos, resultados e das consequências sistêmicas de sua descontinuidade, reconhecendo que a interrupção abrupta da política configura violação aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da vedação ao retrocesso social.

No que se refere especificamente às políticas de cotas raciais, o Supremo Tribunal Federal enfatizou que sua natureza temporária não se confunde com precariedade normativa, mas pressupõe, como condição de legitimidade constitucional, processos estruturados de monitoramento, avaliação periódica e eventual realinhamento, somente admitindo-se sua revisão ou encerramento quando demonstrado, com base em dados empíricos, o atingimento de seus objetivos constitucionais.

À luz desse entendimento, a revisão ou descontinuidade de ações afirmativas não pode ocorrer de maneira abrupta, genérica e desprovida de mecanismos de transição, sob pena de frustrar expectativas legitimamente formadas pelos destinatários das políticas públicas e comprometer a estabilidade do próprio sistema educacional. Trata-se, portanto, não apenas da proteção do núcleo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

essencial de direitos fundamentais – igualdade substantiva e não discriminação –, mas também da salvaguarda da confiança legítima depositada pelo corpo social na continuidade racional e responsável de políticas estatais.

A Lei nº 19.722/2026, de Santa Catarina, desconsidera integralmente esses parâmetros constitucionais e jurisprudenciais ao extinguir, de forma imediata e generalizada, as ações afirmativas de recorte racial, sem qualquer mecanismo de avaliação, transição ou monitoramento, em frontal contradição com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal. Ao fazê-lo, a norma promove retrocesso social relevante, interrompendo políticas públicas implementadas de modo continuado e que apresentam resultados mensuráveis na ampliação do acesso de grupos historicamente excluídos ao ensino superior. **Violados, assim, os princípios da igualdade material, da segurança jurídica e da vedação ao retrocesso social.**

5.4. Incompatibilidade com o dever estatal de enfrentamento do racismo estrutural

O reconhecimento do racismo estrutural no âmbito da jurisdição constitucional impõe ao Estado brasileiro deveres positivos específicos, contínuos e avaliáveis de enfrentamento das desigualdades raciais. Trata-se de compreensão que supera a lógica da discriminação meramente individual ou episódica e passa a identificar padrões estruturais de exclusão, reproduzidos por instituições, práticas administrativas e escolhas normativas supostamente neutras, mas dotadas de efeitos desiguais sobre determinados grupos raciais. Essa compreensão foi expressamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973**, em que a Corte, por unanimidade, reconheceu a existência de racismo estrutural no Brasil e a necessidade de adoção de medidas estruturais para superá-lo, em diálogo com o compromisso constitucional de igualdade material.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A atuação estatal em matéria de igualdade racial nesse plano não surgiu isoladamente no discurso jurisdicional, mas se articula com um conjunto de políticas públicas estruturantes que já vinham sendo implementadas no ordenamento brasileiro. Entre elas, destaca-se o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, aprovado pelo [Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009](#), o qual instituiu um plano abrangente de metas e ações para promoção da igualdade racial em diversos eixos, incluindo educação, trabalho e desenvolvimento econômico, saúde e direitos humanos, e criou um Comitê de Articulação e Monitoramento para coordenar sua implementação. Nesse sentido, a **ADPF 973** não surge como criação de uma obrigação estatal, mas como jurisdição constitucional que explicita o dever de o Estado enfrentar desigualdades raciais persistentes por meio de políticas públicas ativas, contínuas e orientadas pela efetividade.

Nesse marco, a atuação estatal em matéria de igualdade racial deixa de ser compreendida como opção política contingente ou discricionária, **e passa a ser qualificada como obrigação constitucional decorrente dos objetivos fundamentais da República, da centralidade da dignidade da pessoa humana e do repúdio ao racismo**. A jurisdição constitucional, ao reconhecer a persistência do racismo estrutural, afirma, de modo inequívoco, que a superação dessas desigualdades exige políticas públicas ativas, deliberadas e orientadas por critérios de efetividade, monitoramento e aperfeiçoamento contínuo.

As políticas de ações afirmativas, em especial aquelas voltadas ao acesso à educação superior, inserem-se nesse conjunto de medidas estruturais de enfrentamento do racismo. Elas não se destinam apenas à correção de desigualdades individuais, mas à alteração de padrões históricos de exclusão racial que se refletem de maneira particularmente intensa na composição do ensino superior e, por consequência, no acesso a posições sociais, econômicas e institucionais de maior prestígio e poder decisório.

À luz desse entendimento, a eliminação pura e simples das ações afirmativas de recorte racial revela-se incompatível com o dever constitucional de enfrentamento do racismo estrutural. A supressão dessas políticas, sem substituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

por instrumentos equivalentes e sem demonstração empírica de que as desigualdades que lhes deram origem foram superadas, representa não apenas uma omissão estatal, mas uma atuação regressiva que contraria a lógica das obrigações positivas afirmadas pela Constituição e reafirmadas pela jurisdição constitucional no julgamento da ADPF 973.

A Lei Estadual nº 19.722/2026, de Santa Catarina, institui, nesse sentido, uma contradição normativa direta com a orientação firmada pela jurisdição constitucional. Ao invés de promover a revisão, o aperfeiçoamento ou o incremento da efetividade das políticas de acesso à educação superior voltadas à superação de desigualdades raciais - providência expressamente destacada como necessária no âmbito da ADPF 973 -, o diploma opta por sua proibição integral no recorte racial, mantendo apenas ações afirmativas fundadas em critérios econômicos, de deficiência ou de origem escolar. Essa escolha normativa desconsidera a especificidade do fator racial como elemento autônomo de produção de desigualdades e ignora a interseção entre raça, renda e acesso a oportunidades educacionais.

Além disso, ao proibir as cotas raciais e impor sanções severas às instituições e aos agentes públicos que as adotem, a lei estadual não apenas se afasta do dever de enfrentamento do racismo estrutural, mas cria obstáculos normativos à implementação de medidas que a própria jurisdição constitucional reconhece como necessárias à promoção da igualdade material. O resultado é a institucionalização de uma lógica de “neutralidade formal” que, longe de combater o racismo estrutural, contribui para sua reprodução ao impedir a adoção de políticas diferenciadas capazes de conter seus efeitos.

Dessa forma, a incompatibilidade da Lei Estadual nº 19.722/2026 com o dever estatal de enfrentamento do racismo estrutural não se apresenta como questão meramente programática ou política, mas como violação material à Constituição, na medida em que o diploma legislativo contraria premissas jurídicas já afirmadas pela jurisdição constitucional, inclusive no julgamento da ADPF 973,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

quanto à existência de desigualdades raciais estruturais e à necessidade de respostas estatais ativas, contínuas e orientadas à efetividade.

6. Parâmetros internacionais e controle de convencionalidade

A análise da Lei Estadual nº 19.722/2026 (SC) não se esgota no exame de sua compatibilidade com a Constituição da República, impondo-se, igualmente, sua aferição à luz dos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, especialmente aqueles voltados ao combate ao racismo e à discriminação racial. O controle de convencionalidade, enquanto técnica de verificação da conformidade das normas internas com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, constitui dimensão indissociável do bloco de constitucionalidade e vincula todos os entes federativos e Poderes da República.

O Brasil é signatário da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância ([Decreto nº 10.932/2022](#)), incorporada ao ordenamento jurídico interno com status constitucional, por ter sido aprovada sob o rito qualificado previsto no Art. 5º, § 3º, da Constituição. Esse Tratado estabelece obrigações positivas e específicas aos Estados Partes, não apenas no sentido de proibir práticas discriminatórias diretas, mas, sobretudo, de adotar políticas públicas ativas voltadas à eliminação da discriminação racial em suas dimensões estrutural, institucional e indireta.

A Convenção adota concepção ampla de discriminação racial, abrangendo tanto distinções explícitas quanto medidas aparentemente neutras que produzam efeitos desproporcionais ou excludentes sobre grupos racialmente identificáveis. Nesse marco, a discriminação indireta assume centralidade, justamente por se manifestar por meio de normas e práticas que, sob o pretexto de neutralidade, perpetuam desigualdades historicamente construídas. A vedação a esse tipo de discriminação impõe ao Estado o dever de avaliar os impactos reais de suas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

escolhas normativas, especialmente quando estas afetam o acesso a direitos fundamentais.

De modo coerente com essa concepção, a Convenção Interamericana não apenas autoriza, mas impõe a adoção de medidas especiais ou ações afirmativas em favor de grupos historicamente discriminados, enquanto persistirem as condições que justifiquem sua implementação. Tais medidas são expressamente qualificadas como compatíveis com o princípio da igualdade, conformando instrumentos legítimos e necessários para assegurar o gozo pleno e igualitário dos direitos humanos. A lógica convencional é inequívoca ao reconhecer que o postulado da igualdade material implica tratamentos diferenciados, uma vez que a igualdade meramente formal é insuficiente para responder a desnivelamentos estruturais na sociedade.

Nesse contexto normativo, as políticas de cotas raciais no acesso à educação superior inserem-se diretamente no rol de medidas especiais exigidas pelo sistema interamericano de direitos humanos. Trata-se de instrumentos voltados à correção de assimetrias persistentes no acesso a oportunidades educacionais, cuja manutenção e aperfeiçoamento se impõem enquanto subsistirem disparidades raciais relevantes. A eliminação dessas políticas, agravada pela ausência de demonstração de que seus objetivos teriam sido alcançados ou de que foram substituídas por medidas equivalentes em termos de efetividade, configura flagrante descumprimento das obrigações convencionais assumidas pelo Estado brasileiro.

A Lei Estadual nº 19.722/2026 (SC), ao vedar de forma absoluta as ações afirmativas de recorte racial no âmbito das instituições de ensino superior públicas ou financiadas com recursos estaduais, revela-se incompatível com esse arcabouço normativo internacional. A norma institui restrição generalizada que incide precisamente sobre um dos instrumentos centrais de combate à discriminação racial estrutural, produzindo efeitos excludentes previsíveis e desproporcionais sobre a população negra. Ainda que formulada sob a aparência de neutralidade, a vedação legal opera como mecanismo de discriminação indireta, na medida em que impede a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

adoção de políticas diferenciadas necessárias à correção de desigualdades raciais persistentes.

Além disso, a **seletividade da norma** – que preserva ações afirmativas fundadas em critérios econômicos, de deficiência ou de origem escolar, mas exclui especificamente o critério racial – evidencia que a lei não se orienta por uma rejeição geral às políticas de diferenciação positiva, mas por uma opção normativa dirigida contra as medidas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais. Essa opção reforça a incompatibilidade da lei local com a Convenção Interamericana, que reconhece o fator racial como elemento autônomo de discriminação e exige respostas estatais específicas para sua superação.

O controle de convencionalidade impõe, ainda, a observância do princípio da progressividade e da proibição de medidas regressivas em matéria de direitos humanos. As políticas de ações afirmativas raciais, uma vez implementadas e consolidadas como instrumentos de promoção da igualdade material, integram o patamar de proteção alcançado pelo Estado brasileiro no cumprimento de suas obrigações internacionais. Sua supressão abrupta, sem avaliação prévia, sem transição e sem substituição por medidas equivalentes, caracteriza **retrocesso incompatível com os compromissos assumidos no plano internacional**.

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 19.722/2026, de Santa Catarina, não apenas contraria parâmetros constitucionais internos, mas compromete a responsabilidade internacional do Estado brasileiro, ao afastar-se das obrigações convencionais de combate à discriminação racial e de promoção da igualdade material.

A incompatibilidade convencional do diploma legislativo reforça, portanto, a necessidade de seu afastamento do ordenamento jurídico, como forma de preservar a integridade do bloco de constitucionalidade e, também, de assegurar a observância dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Assim, à luz dos parâmetros internacionais aplicáveis e do controle de convencionalidade, a Lei Estadual nº 19.722/2026 revela-se materialmente incompatível com as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, por restringir de forma injustificada e regressiva instrumentos essenciais de enfrentamento da discriminação racial estrutural, notadamente as ações afirmativas no acesso à educação superior.

7. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo da presente Nota Técnica evidencia que a Lei nº 19.722/2026, do Estado de Santa Catarina, se revela incompatível com a ordem constitucional e convencional vigente. O diploma legislativo incorre em **inconstitucionalidade formal**, ao incidir sobre matéria sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e em **inconstitucionalidade material**, ao tensionar princípios estruturantes da Constituição da República, com afronta à igualdade material, ao direito fundamental à educação, à autonomia universitária e à vedação ao retrocesso social.

A presente análise evidencia, ainda, que a lei estadual se afasta do dever constitucional do Estado de enfrentar desigualdades raciais estruturais, ao suprimir instrumentos de ação afirmativa voltados à correção de padrões históricos de exclusão no acesso ao ensino superior. Ao privilegiar uma concepção abstrata de meritocracia e ao desconsiderar a especificidade do fator racial como elemento autônomo de produção de desigualdades, o diploma institui uma lógica normativa incompatível com o modelo constitucional de promoção da igualdade material.

No plano internacional, a Lei nº 19.722/2026 também se mostra inconciliável com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, especialmente no que se refere à obrigação de adotar medidas especiais e ações afirmativas para combater a discriminação racial direta e indireta. A vedação absoluta de cotas raciais, sem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

avaliação prévia de seus resultados ou substituição por instrumentos equivalentes, configura medida regressiva e potencialmente geradora de responsabilidade internacional, reforçando a necessidade de seu afastamento do ordenamento jurídico.

O conjunto normativo instituído pela lei, ao combinar proibição ampla, sanções financeiras severas, nulidade de certames e responsabilização disciplinar de agentes públicos, projeta efeitos sistêmicos que comprometem a autonomia das instituições de ensino superior, inibem a formulação de políticas públicas inclusivas e fragilizam a efetividade do direito fundamental à educação em condições materialmente equânimes. Trata-se, portanto, de diploma legal que não apenas desmonta uma política pública, mas redefine, de modo incompatível com a Constituição, os limites da atuação estatal no campo da promoção da igualdade racial.

Encaminhe-se esta Nota Técnica ao Procurador-Geral da República, tendo em vista a existência de ações diretas de inconstitucionalidade sobre o tema, em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

Dê-se ciência ao Sistema-PFDC, propondo aos Procuradores e Procuradoras Regionais dos Direitos do Cidadão o monitoramento, em nível local, de eventuais diplomas legislativos estaduais e/ou municipais de teor semelhante ao da lei estadual aqui examinada, para efeito de possível representação para arguição de inconstitucionalidade/descumprimento de preceito fundamental.

Brasília, 10 de março de 2026.

NICOLAO DINO
DE CASTRO E
COSTA NETO:135

Assinado digitalmente por NICOLAO DINO
DE CASTRO E COSTA NETO:135
DN: cn=NICOLAO DINO DE CASTRO E
COSTA NETO:135, c=BR, o=ICP-Brasil,
ou=SUBPROCURADOR-GERAL DA
REPÚBLICA, email=nicolaodino@mpf.mp.br
Data: 2026.03.10 15:33:47 -0500

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão