



Número: **1021186-89.2026.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJAM**

Última distribuição : **27/04/2026**

Valor da causa: **R\$ 5.000.000,00**

Assuntos: **Acessibilidade, Acessibilidade**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (AUTOR)				
UNIÃO FEDERAL (REU)				
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2252869866	27/04/2026 19:29	Petição inicial	Petição inicial	Outros interessados

PR-AM-MANIFESTAÇÃO-6453/2026



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAZONAS
1º OFÍCIO

AO JUÍZO DA ____ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS

Ref.: 1.13.000.000723/2025-61

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no exercício das suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fundamento nos artigos 127, 129, inciso III, da Constituição Federal; e artigos 5º, incisos I, III e IV, 6º, incisos VII, XII e XIV, da Lei Complementar nº 75/93; na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; na Convenção das Nações Unidas para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA C/C PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ 26.994.558/0001-23, representado pela Advocacia Geral da União, situada na Rua Salvador, nº 440, 17º andar, bairro Adrianópolis, CEP 69057-040, Manaus/AM e da **UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE AMAZONAS)**, autarquia federal, CNPJ 04.378.626/0001-97, representada pela Reitora Tanara Lauschner, situada na Av. General Rodrigo Octávio Jordão Ramos, 1200 - Coroado I, Manaus - AM, 69067-005, pelos fundamentos fáticos e jurídicos apresentados abaixo.

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



QUADRO-RESUMO — AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Objeto	Garantir a aplicação integral da Lei nº 12.711/2012 — Lei de Cotas aos processos seletivos destinados ao preenchimento de vagas residuais, remanescentes ou ociosas na UFAM, especialmente no Processo Seletivo Extramacro — PSE/UFAM .
Atos impugnados	Art. 2º, I, parte final, da Portaria Normativa MEC nº 18/2012 , na expressão “excluídas as transferências e os processos seletivos destinados a portadores de diploma de curso superior”; e disciplina administrativa da Resolução nº 047/2014-CONSEPE/UFAM , na medida em que afasta a incidência da Lei de Cotas sobre o PSE.
Tese central	A Lei nº 12.711/2012 determina reserva de vagas em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação , expressão que deve abranger todas as formas de ingresso e preenchimento de vagas no ensino superior federal, inclusive vagas residuais, remanescentes ou ociosas. A exclusão por ato infralegal restringe indevidamente direitos fundamentais e esvazia a política pública afirmativa.
Irregularidade apontada	A interpretação administrativa do MEC e da UFAM permitiria que vagas originalmente vinculadas à política afirmativa retornassem à ampla concorrência ou fossem preenchidas sem observância dos percentuais legais, produzindo burla indireta à Lei de Cotas e impacto desproporcional sobre grupos historicamente vulnerabilizados.
Fundamentos constitucionais	CF/88, arts. 1º, III, 3º, I e IV, 5º, caput e §1º, 6º, 37, 205, 207 e 208, V.

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



- Fundamentos legais convencionais** Lei nº 12.711/2012; Lei nº 12.288/2010 — Estatuto da Igualdade Racial; Lei Brasileira de Inclusão; Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção Interamericana contra o Racismo; Lei nº 7.347/1985; LC nº 75/1993.
- Precedentes parâmetros mobilizados** e Constitucionalidade das ações afirmativas no ensino superior; máxima efetividade dos direitos fundamentais; possibilidade de controle incidental de legalidade/constitucionalidade de atos infralegais em ACP; limites do poder regulamentar; vedação à restrição de direitos fundamentais por portaria ou resolução administrativa.
- Recomendação prévia** O MPF expediu a **Recomendação nº 07/2025**, dirigida ao MEC e à UFAM, para adequação da Portaria MEC nº 18/2012 e da Resolução CONSEPE/UFAM nº 047/2014, bem como para aplicação da Lei de Cotas aos processos seletivos de vagas ociosas. A recomendação não foi acatada pelos demandados.
- Tutela de urgência** Que a **União/MEC suspenda a parte final do art. 2º, I, da Portaria Normativa nº 18/2012**, para assegurar a incidência da Lei de Cotas nos certames de vagas residuais; e que a **UFAM se abstenha de realizar processos seletivos de vagas ociosas sem observância dos percentuais dos arts. 1º e 3º da Lei nº 12.711/2012**, ou, subsidiariamente, preserve a origem das vagas reservadas que se tornaram ociosas.
- Pedidos definitivos** Confirmação da tutela; declaração de ilegalidade da restrição contida na Portaria MEC nº 18/2012; condenação da União a regulamentar a incidência da Lei de Cotas sobre vagas residuais; condenação da UFAM a aplicar a reserva de vagas em todos os futuros editais de preenchimento de vagas ociosas, remanescentes ou residuais, com alteração da Resolução nº 047/2014-CONSEPE/UFAM, se necessário.

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



Dano coletivo	moral	Condenação solidária da União e da UFAM ao pagamento de R\$ 5.000.000,00 , a título de dano moral coletivo, em razão da restrição indevida à efetividade de política afirmativa de acesso ao ensino superior.
Astreintes		Multa diária de R\$100.000,00 para cada ente inadimplente, em caso de descumprimento das medidas judiciais.
Resumo da demanda	da	O MPF sustenta que a política de cotas deve incidir sobre todas as formas de ingresso e preenchimento de vagas no ensino superior federal. A exclusão das vagas residuais por ato infralegal viola a igualdade material, reduz a efetividade da Lei nº 12.711/2012 e compromete o acesso equitativo de pessoas negras, indígenas, quilombolas, estudantes de escola pública e pessoas com deficiência à universidade pública.

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



SUMÁRIO

1. OBJETO DA DEMANDA	6
2. SÍNTESE FÁTICA	6
2.1. O Procedimento Administrativo nº 1.13.000.000723/2025-61	6
2.2. Recomendação 07/2025 e o não acatamento pelo Ministério da Educação e pela Universidade Federal do Amazonas	7
3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS	9
3.1. Objeto processual e possibilidade de suspensão/anulação de ato normativo infralegal no âmbito do microsistema de tutela coletiva	9
3.2. Parâmetros normativos internacionais e nacionais de proteção dos grupos étnico-raciais	12
3.3. Parâmetros normativos internacionais e nacionais de proteção das pessoas com deficiência	14
3.4. Direito à educação e acesso equitativo ao ensino superior (artigo 208 da Constituição Federal)	15
3.5. Lei 12.711/2012: literalidade, história e teleologia das políticas afirmativas no ensino superior.	18
3.6. Máxima efetividade dos direitos fundamentais. Portaria Normativa 18/2012/MEC e Resolução 047/2014/CONSEPE/UFAM. Limites à autonomia universitária e à celeridade no provimento de vagas ociosas	22
3.7. Nota Técnica 11/2025/PFDC e alternativas (maximalista e minimalista) hermenêuticas	29
4. DANOS MORAIS COLETIVOS	32
5. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA	33
6. MULTA COMINATÓRIA	34
7. PEDIDOS	35

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



1. OBJETO DA DEMANDA

Cuida-se de Ação Civil Pública que visa garantir a integralidade do direito à educação, por meio da efetivação das políticas afirmativas previstas na Lei 12.711/2012 nos certames relacionados à oferta de vagas residuais, com ênfase no Processo Seletivo Extramacro da Universidade Federal do Amazonas (PSE/UFAM)

Os fatos narrados foram apurados no âmbito do Procedimento Administrativo nº 1.13.000.000723/2025-61 (em anexo), que resultou na expedição de Recomendação 07/2025, dirigida ao Ministério da Educação e à Universidade Federal do Amazonas. Em razão da ausência de adoção das providências indicadas pelo Ministério Público Federal, procedeu-se à judicialização do tema.

2. SÍNTESE FÁTICA

2.1. O Procedimento Administrativo nº 1.13.000.000723/2025-61

O Procedimento Administrativo foi instaurado a partir de de representação apresentada ao Ministério Público Federal sobre potenciais irregularidades no Processo Seletivo Extramacro (PSE/2025) conduzido pela Universidade Federal do Amazonas.

A documentação inicial indicou, em síntese, que o certame: (i) contemplou as vagas ociosas, oriundas de jubilamentos, compreendidos entre os anos de 2021 a 2024; e (ii) não estabeleceu reserva de vagas para pessoas com deficiência, pretas, pardas ou indígenas.

Após o encaminhamento de expediente comunicativo à UFAM, a instituição de ensino, no Ofício n 177/2025/GR/UFAM, apresentou as seguintes informações

- 1 - Por que não houve cotas para pessoas com deficiência e indígenas no Processo Seletivo Extramacro? **O PSE é um processo seletivo que oferta vagas remanescentes. Portanto, não se faz necessário a distribuição de vagas por cotas.**
- 2 - Quais são os critérios para a escolha dos cursos incluídos no PSE? Após o levantamento das vagas ociosas, encaminha-se ao Pró-Reitor de Ensino de Graduação que, em conjunto com os Coordenadores de Curso, discute a oferta dos cursos/vagas.
- 3 - Por que não houve oferta de vagas para os cursos de Medicina e de Direito? Os Coordenadores de Cursos e Diretores da Unidade Acadêmica analisam e decidem, a cada

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



semestre, acerca do quantitativo de vagas a serem ofertadas, de acordo com as possibilidades e realidade de cada unidade acadêmica.

- 4 - Atos normativos que regulamentam o tema. **Segue em anexo a Resolução nº 047/2014-CONSEPE, de 21/10/2014.**

Por sua vez, o Ministério da Educação (Ofício Nº 2080/2025/CGNAE/GAB/SESU/SESU-MEC) indicou que a Portaria Normativa 18/2012 exclui do âmbito de incidência da Lei 12.711/2012 “as transferências e os processos seletivos destinados a portadores de diploma de curso superior”. A justificativa para o ato normativo baseou-se no fato de as transferência de alunos entre instituições de ensino superior ser tema inserido na **autonomia administrativa e didático-científica das universidades**, conforme estabelecido no artigo 207 da Constituição Federal.

No Ofício 510/2025/GR/UFAM, a instituição de ensino superior sustentou, ainda, que o Processo Seletivo Extramacro (PSE), regulamentado pela Resolução n. 47/2014, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE, “**não constitui forma de ingresso originário, porém procedimento suplementar**, de caráter interno e sumário, voltado exclusivamente ao preenchimento de vagas remanescentes”. Assim, a “exclusão da reserva de vagas do âmbito do PSE justifica-se pela própria finalidade do processo”, pois trata-se de um “mecanismo voltado a conferir celeridade e eficiência ao preenchimento de vagas decorrentes de desistências, cancelamentos ou transferências”

2.2. Recomendação 07/2025 e o não acatamento pelo Ministério da Educação e pela Universidade Federal do Amazonas

Em razão da contrariedade das condutas normativas e administrativas ao bloco de convencionalidade, ao arcabouço constitucional e à Lei 12.711/2012, o 1º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas expediu a Recomendação 07/2025/MPF/PR-AM. No documento, foram indicadas as seguintes providências, em conformidade com a Resolução 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público

- 2.1. que o Ministério da Educação (...): (a) **DERROGUE a parte final do artigo 2º, inciso I, da Portaria Normativa 18/2012/MEC** (“excluídas as transferências e os processos seletivos destinados a portadores de diploma de curso superior”), em conformidade com os fundamentos acima aduzidos; (b) **ATUALIZE**, nos termos da Nota Técnica 11/2025/PFDC

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



e do presente ato, por meio de portaria ou outro instrumento normativo, o modelo de implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino, a fim de indicar, de forma expressa, a incidência da Lei 12.711/2012 nos processos seletivos que ofertam vagas ociosas (inclusive as decorrentes de transferências ou destinadas a portadores de diploma de curso superior) (c) INFORME, por meios oficiais, às instituições que integram o sistema federal de ensino superior, a modificação da referida regulamentação e as razões jurídicas;

- 2.2. que a Universidade Federal do Amazonas (...) (a) **APLIQUE**, em todos os processos seletivos realizados pela instituição de ensino, inclusive aqueles destinados à oferta de vagas ociosas, o disposto na Lei 12.711/2012, observando os percentuais indicados pelos artigos 1º (caput e parágrafo único) e 3º do diploma normativo; (b) **MODIFIQUE** o conteúdo da Resolução nº 047/2014-CONSEPE, a fim de indicar, de forma expressa, a incidência da Lei 12.711/2012 nos Processos Seletivos Extramacro (PSE), em consonância com os argumentos acima suscitados; (c) **ESTABELEÇA** critérios objetivos para a redistribuição das vagas ociosas entre os diversos cursos de graduação da instituição superior de ensino, a fim de possibilitar o controle social e a publicidade dos atos administrativos (artigo 37 da Constituição Federal), conforme o conteúdo da Nota Técnica 11/2025/PFDC; (d) **ABSTENHA-SE** de praticar qualquer ato de redistribuição de vagas ociosas que contrarie o modelo disposto no artigo 3º, §1º, da Lei 12.711/2012, ou que, de qualquer forma, restrinja a eficácia das políticas afirmativas fixadas nos artigos 1º e 3º da referida legislação; (e) **COMUNIQUE**, por meios oficiais, a comunidade acadêmica (docentes, técnicos administrativos, discentes e outros colaboradores) sobre as modificações realizadas e as referidas razões jurídicas.

No Ofício nº 4922/2025/ASTEC/GM/GM-MEC, o Ministério da Educação, manifestou-se pelo não acatamento das recomendações ministeriais. Por sua vez, a UFAM, sustentou a impossibilidade de atendimento do pleito em razão do caráter vinculante da Portaria Normativo nº 18/2012/MEC (OFÍCIO Nº 35/2026/GR/UFAM).

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5dd1e.356bc563



3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Objeto processual e possibilidade de suspensão/anulação de ato normativo infralegal no âmbito do microsistema de tutela coletiva

O artigo 1º da Lei 7.347/1985 enumera um rol exemplificativo de bens jurídicos tutelados coletivamente por “ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais”, dentre os quais consta “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (cláusula normativa de abertura indicada no inciso IV do dispositivo).

A pretensão ministerial visa à tutela de direitos difusos e coletivos afetos à Educação Superior, especificamente no que tange à máxima efetividade da **Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas)**. Busca-se garantir que as ações afirmativas incidam não apenas no ingresso regular, mas também nos processos seletivos para ocupação de vagas remanescentes e ociosas.

O direito à educação, o acesso equânime ao ensino superior e a promoção da igualdade material por meio de ações afirmativas configuram situações jurídicas protegidas constitucionalmente, conforme artigos 6º, 205 e 208, inciso V, todos da Constituição Federal. Ademais, no caso concreto, tais direitos apresentam viés eminentemente transindividual.

Ainda, é cediço que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido" (REsp 1.569.401/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 15/03/2016).

A demanda em lume impugna, conforme fundamentos trazidos abaixo, atos infralegais editados pela Universidade Federal do Amazonas e pelo Ministério da Educação. Salienta-se que tal pleito é compatível com a via eleita, porquanto **não se trata de controle concentrado de constitucionalidade, mas aferição difusa da legalidade do ato e da adequação** à Constituição Federal e aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

O exame incidental de inconstitucionalidade/inconvencionalidade normativa atua como fundamento da pretensão autoral. Por conseguinte, considerando que a ação civil pública tem por objeto a tutela preventiva (inibitória ou de remoção do ilícito) ou ressarcitória (moral ou material) dos bens metaindividuais previstos na Lei 7.347/1985, admite-se o controle de legalidade de atos infralegais no âmbito do microsistema processual coletivo:

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE DE LEGALIDADE. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE NORMA INFRALEGAL. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÕES NORMATIVAS. CONSELHO DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL. AUTORIZAÇÃO. ATO RESERVADO A MÉDICOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Embora não caiba a este Tribunal examinar o pedido de inconstitucionalidade de norma em face da Constituição, é possível promover o exame da legalidade das resoluções normativas que eventualmente tenham contrariado o Decreto-lei n. 938/1969. 2. No caso, como o pedido da inicial foi deduzido de ambas as maneiras (declaração de ilegalidade e inconstitucionalidade), a ação civil pública é viável, ao menos em relação ao primeiro pleito, sendo os autores partes legítimas para deduzi-lo. 3. O exercício das profissões de fisioterapeuta e terapeuta ocupacional se desenvolve de acordo com os parâmetros dispostos Decreto-lei n. 938/1969 (art. 1º), que, em seus arts. 3º e 4º, expressamente reservou aos profissionais a atividade de executar métodos e técnicas fisioterápicos, terapêuticos e recreacionais. 4. Não há, na norma de caráter primário, autorização para que os fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais desempenhem atividades como as de receber demanda espontânea, realizar diagnóstico, prescrever ou realizar exames sem assistência médica, ordenar tratamento e dar alta terapêutica, atividades reservadas aos médicos. 5. O STF, no julgamento da Representação 1.056/DF, considerou constitucionais os arts. 3º e 4º do Decreto-lei n. 938/1969 e o art. 12 da Lei n. 6.316/1975 e bem delimitou as atividades do fisioterapeuta e do terapeuta ocupacional: a) ao médico cabe a tarefa de diagnosticar, prescrever tratamentos, avaliar resultados; b) ao fisioterapeuta e ao terapeuta ocupacional, diferentemente, cabe a execução das técnicas e métodos prescritos (STJ, REsp 693.454/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Segunda Turma, julgado em 03/11/2005, DJ 14/11/2005, p. 267). 6. Hipótese em que a interpretação sistemática entre os arts. 1º, 3º e 4º do Decreto-lei n. 938/1969 e os arts. 1º, 2º, parágrafo único, II, 4º, X, XI e XIII e §§ 1º e 7º, da Lei n. 12.842/2013 reforça as conclusões antes adotadas por esta Corte e pelo Supremo. 7. Deve ser mantida a possibilidade da prática da acupuntura, quiropraxia, osteopatia e fisioterapia e terapia ocupacional do trabalho pelos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, porque, quanto a elas, não há comando secundário em abstrato que, pela só existência, vulnere os preceitos normativos primários que disciplinam as atividades de fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, ou mesmo médicos. 8. Recurso especial parcialmente provido. **(STJ - REsp: 1592450 RS 2016/0072200-2, Data de Julgamento: 21/06/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 8 30/06/2022)**

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REEXAME NECESSÁRIO. PROCESSO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO PREJUDICIAL. POSSIBILIDADE. SUSTENTAÇÃO DE ILEGALIDADE DAS RESOLUÇÕES/CFE 585/2013, 586/2013 e 616/2014. PRESCRIÇÃO DE MEDICAMENTOS POR FARMACÊUTICOS. PODER REGULAMENTADOR. LEIS 3.268/1957 E 3.820/1960. PRETENSÃO QUE NÃO SE RESTRINGE À DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO. SENTENÇA ANULADA. REMESSA OFICIAL PROVIDA. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal (STF, Rcl 1898 ED/DF), sendo essa, precisamente, a hipótese verificada no caso concreto. 2. O Juízo de origem decidiu que é caso de se reconhecer o descabimento da Ação Civil Pública como via hábil a promover a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo federal. 3. A realidade dos autos demonstra, contudo, que o autor também pretende, no mérito, a declaração de ilegalidade da alínea m, do art. 6º da Lei n. 3.820/60, bem como das Resoluções 585/2013, 586/2013 e 616/2014, expedidas pelo réu, alusivas, dentre outros, à prescrição de medicamentos por farmacêuticos. 4. O litígio, pois, envolve a definição dos limites das atribuições dos mencionados conselhos, nulificando, se for o caso, ato normativo editado com extrapolação de competência. A declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade, nesse caso, apresenta-se como meio para se alcançar o fim efetivamente pretendido pelo autor. Viável, pois, a propositura de ação civil pública para controle difuso de constitucionalidade, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, hipótese verificada no caso concreto. 5. A anulação da sentença é medida que se impõe, valendo ressaltar a impossibilidade do exame do mérito da controvérsia por este Tribunal, tendo em vista que, à míngua de citação do réu, ainda não se instaurou de forma efetiva o contraditório na espécie dos autos. 6. Remessa oficial provida. (TRF-1 - REO: 00064472820174013400, Relator:

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddff.e.356bc563



DESEMBARGADOR FEDERAL MARCOS AUGUSTO DE SOUSA, Data de Julgamento: 14/09/2020, 8ª Turma, Data de Publicação: PJe 30/09/2020 PAG PJe 30/09/2020 PAG)

No presente caso, sustenta-se a necessidade de anulação de conteúdos normativos exarados pela UFAM e pelo MEC, porquanto violam a máxima efetividade de comandos normativos que positivaram direitos fundamentais titularizados por grupos vulneráveis (minorias étnico-raciais e pessoas com deficiência). Assim, os argumentos se adequam à teleologia e aos limites do microsistema de tutela coletiva de direitos.

3.2. Parâmetros normativos internacionais e nacionais de proteção dos grupos étnico-raciais

O artigo II da Convenção das Nações Unidas Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial dispõe que os “Estados Partes **condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar**, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política de eliminação de todas as formas de discriminação racial, e de promoção da harmonia entre todas as raças”. Além disso, impõe aos poderes públicos um dever de respeito (não intervenção/obrigação negativa) e de garantia, o que pode incluir a elaboração de “**medidas especiais e concretas** para assegurar adequadamente o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos com o propósito de garantir-lhes, em igualdade de condições, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” (artigo II, 2).

A **Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Outras Formas Correlatas de Intolerância**, introduzida no ordenamento jurídico nacional com status constitucional (Decreto Legislativo nº 1/2021 e Decreto 10.932/2022), estabelece que os signatários devem “adotar as **políticas especiais e ações afirmativas** necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos” (artigo 5º).

No contexto interamericano, observa-se, ademais, que as políticas afirmativas destinam-se à neutralização e à compensação de uma pluralidade de práticas sociais perniciosas: (i) **discriminação racial** -

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais, com fundamento na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica; (ii) **discriminação racial indireta** - aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério **aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular** para pessoas pertencentes a um grupo específico, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos; (iii) **racismo** - consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial; (iv) **intolerância** - um ato ou conjunto de atos ou manifestações que denotam desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes ou contrárias.

Em 2006, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, por meio do Relator Especial sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, considerou que “a **discriminação racial está profundamente arraigada no Brasil e há cinco séculos tem influência sobre a estrutura da sociedade em sua totalidade**”.¹

Além disso, é usual que o racismo e a discriminação racial desenvolvam-se, no contexto brasileiro, por meio de práticas sociais omissivas/silenciosas. Ou seja, “boa parte das condutas racistas que acontecem no Brasil não são explicitadas, elas não são encobertas, elas não são ocultas, mas não há necessidade de que os agressores enunciem a motivação racial para que o racismo aconteça”.² A análise de alguns dados estatísticos, no entanto, evidencia o abismo étnico-racial existente no país.^{3 4}

¹ Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, **Exame dos relatórios apresentados pelos Estados Partes, em conformidade com o artigo 9 da Convenção: Observações finais: Brasil, supra, par. 18.** Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g04/410/76/pdf/g0441076.pdf>.

² **Peritagem de Thula Pires**, apresentada na audiência pública realizada nos dias 28 e 29 de junho de 2023, por ocasião do 159º Período Ordinário de Sessões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

³ Brasil de Fato. «Negros ocupam somente 26% das cadeiras da Câmara dos Deputados, mas são 56% da população», 4 de outubro de 2022. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2022/10/04/pretos-e-pardos-na-camara-dos-deputados-negros-ocuparaopenas-das-26-cadeiras>.

⁴ Nota Técnica para a atuação do Ministério Público do Trabalho frente a ações afirmativas para o enfrentamento do racismo estrutural, p. 3. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notastecnicas/nota-tecnica-01-2020-da-coordigauldade/@@display-file/arquivo_pdf.



- As pessoas negras representam 56,1% da população brasileira, **mas só ocupam 26%** dos cargos políticos no setor legislativo;
- **71% dos cargos de direção** em empresas privadas são exercidos por pessoas brancas;
- Quase 80% das pessoas desempregadas no Brasil pertencem a famílias de baixa renda e, na sua maioria, afrodescendentes.

Com base no referido contexto, no **caso Santos Nascimento e Ferreira Gomes**, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou a República Federativa do Brasil internacionalmente responsável pela falta da devida diligência reforçada na investigação da violação do direito à igualdade e à não discriminação, reconhecendo um cenário de **reprodução da discriminação estrutural e do racismo institucional** (Sentença de 07 de outubro de 2024. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).

Na seara infraconstitucional, a Lei 12.288/2010 estabelece que é “dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, **independentemente da etnia ou da cor da pele**, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.” (artigo 2º). Além disso, a “população negra tem direito a participar de atividades educacionais” (artigo 9º), razão pela qual os entes públicos devem promover “ações para viabilizar e ampliar o acesso da população negra ao ensino gratuito” (artigo 10, inciso I).

3.3. Parâmetros normativos internacionais e nacionais de proteção das pessoas com deficiência

De forma similar, a **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional com estatura constitucional, em conformidade com o Decreto 6.949/2009. Nesse sentido, os entes estatais signatários comprometeram-se a assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: (i) pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e autoestima; (ii) o máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; e (iii) a participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre (artigo 24).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que direito à igualdade e a proibição da discriminação estabelecem um dever especial para os Estados de proteger os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, o que abrange o respeito e a garantia do direito ao trabalho/educação — enquanto direito

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



protegido pela Convenção — das pessoas com deficiência, dada a sua condição de vulnerabilidade (**Corte IDH. Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 453).

No âmbito interno, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) dispõe que a “educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.” (artigo 27). Por conseguinte, “incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar (...) **acesso à educação superior e à educação profissional** e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas” (artigo 28, inciso XIII).

Ainda, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional interpretação **que exclui o direito de candidatos com deficiência à adaptação razoável em provas de concursos públicos**, ou que promova a submissão genérica de candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios em provas físicas, sem a demonstração da sua necessidade para o exercício da função pública (STF. Plenário. ADI 6476/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 3/9/2021).

3.4. Direito à educação e acesso equitativo ao ensino superior (artigo 208 da Constituição Federal)

A Constituição de 1988 estrutura a educação pública a partir de uma repartição de atribuições cooperativa. O artigo 211 do texto constitucional dispõe que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”. O ente federal “financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função **redistributiva e supletiva**, de forma a **garantir equalização de oportunidades educacionais** e padrão mínimo de qualidade do ensino” (§1º).

Malgrado o acesso à educação básica configure direito fundamental dotado de aplicabilidade imediata (STF. Plenário. RE 1008166/SC, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 22/9/2022. Repercussão Geral – Tema 548), o ingresso aos níveis superiores de ensino é **parcialmente limitado por aspectos meritórios**, porquanto deve ocorrer segundo a capacidade de cada um (artigo 208, V, da CF).

No entanto, uma interpretação constitucional sistêmica evidencia que o direito à educação, mesmo nos níveis mais elevados de ensino, remanesce como dever coletivo e processo colaborativo. A educação

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



configura “direito de todos e dever do Estado e da família”, razão pela qual será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (artigo 205 da CF).

As restrições de acesso ao ensino superior, portanto, não implicam um despojamento dos deveres redistributivos na concretização de seus sistemas universitários. **Não há um direito subjetivo originário de acesso** às instituições universitárias, mas **há um dever público subjetivo de garantir a igualdade de condições** para concorrência nos processos seletivos. Assim, há uma influência recíproca dos vetores de liberdade e de igualdade.

Por tais motivos, o Supremo Tribunal Federal sedimentou a constitucionalidade das ações afirmativas no acesso ao ensino superior. Além das medidas repressivas de proteção à igualdade (criminalização de condutas discriminatórias, vide a Lei 7.716/1989), os entes públicos têm o poder-dever de garantir a isonomia material por instrumentos universalistas ou positivos/concretos/afirmativos (desigualdades constitucionalmente justificadas).

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da Republica, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade . III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição . VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente .(STF - ADPF: 186 DF, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/04/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/10/2014)

As ações afirmativas configuram políticas, públicas ou privadas, implementadas por meio de medidas positivas concretas e que estabelecem um tratamento diferenciado de um grupo ou de uma identidade, a fim de fixar medidas compensatórias por um processo de marginalização socioeconômica ou de hipossuficiência, ampliando a representação em áreas como emprego, educação e cultura.

Na ADPF 186, o STF fixou os seguintes parâmetros para a adequação de tais medidas: a) **objetivo constitucionalmente adequado**: estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando a pouca diversidade racial do ensino superior público b) **critério razoável**: autoatribuição subsidiada pela heteroidentificação (ADC 41, Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso); c) **proporcionalidade**: a cota deve ser proporcional e razoável, reservando-se as vagas em número adequado; d) **transitoriedade**.

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



3.5. Lei 12.711/2012: literalidade, história e teleologia das políticas afirmativas no ensino superior.

A Lei nº 12.711/2012 **consolida um processo histórico de mobilização dos movimentos sociais** na direção da pluralização do sistema brasileiro de ensino superior. As ações afirmativas não são meras concessões administrativas, mas medidas positivas concretas, que densificam os projetos normativos constitucional e convencional, a fim de garantir um modelo educacional democrático e inclusivo.

O artigo 1º do referido diploma legislativo estabelece que “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 ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público”.

O dispositivo é expresso ao determinar a reserva de vagas em "cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação". O **aspecto textual** do enunciado normativo, conquanto não determine todos os significados possíveis de uma norma, estabelece os limites da concretização juridicamente possível em um Estado Democrático de Direito, sob pena de vulnerar o âmbito material de atribuição do legislador. Há, portanto, uma **zona de certeza positiva na interpretação filológica**, visto que excluir a incidência das políticas afirmativas dos certames contraria o arquétipo legal da política pública.

Além disso, “serão preenchidas, por curso e turno, por **autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas 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 quilombolas e de 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” (artigo 3º da Lei 12.711/2012).

Quanto à dimensão histórica, a Lei 12.711/2012 resultou da aprovação do Projeto de Lei n.º 73/1999, ao qual foi apensado o Projeto de Lei n.º 3.627, de 2004, de iniciativa do Poder Executivo Federal. Nos debates na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, a relatora indicou que a proposta decorria das assimetrias no acesso ao ensino superior (documento anexo):

“Com muito acerto os autores dos Projetos de Lei que ora estamos examinando apresentaram, em suas respectivas proposições, a **preocupação com a significativa parcela da população brasileira que, desde os primórdios do Brasil colonial, foi sempre colocada em situação de desigualdade**. Não estamos nos referindo às

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



diferenças que têm base natural ou que são produto de uma construção cultural com base em costumes, tradições e hábitos intelectuais e psíquicos de determinados grupos sociais. **Referimo-nos, sim, às desigualdades sociais que têm origem numa relação de forças, de dominação e exploração. Relação desigual essa que acarretou um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro, e gerou, desastrosamente, privilégios para uns e a exclusão de direitos para os outros, que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles.** Lançando nossos olhares para a formação da sociedade brasileira, verificamos que ela tem seus alicerces no antigo regime patrimonial, pelo qual o poder, o prestígio, e o valor social estavam indissolúvelmente associados à propriedade, à riqueza e ao domínio econômico. Os registros históricos demonstram, no entanto, que a correção das desigualdades sociais sofreu um processo evolutivo, nos três últimos Séculos. **Devemos considerar que o processo de eliminação das desigualdades é difícil e lento, pois, para a obtenção de conquistas e avanços, não basta a aprovação de modernas normas jurídicas, sendo de fundamental importância a revisão de hábitos intelectuais e psíquicos de determinados grupos sociais.** Neste sentido, as legislações sociais, que surgiram nos Séculos XIX e XX, passaram a criar oportunidades iguais para todos os cidadãos. No campo da educação, que é a matéria objeto de nossas considerações, passou-se, desde então, a se aceitar de modo geral que o ensino médio e mesmo o universitário pudessem se tornar disponíveis para todos, independentemente da sua condição social. Assim é que os Estados Unidos inauguraram em 1824 a primeira escola de ensino médio verdadeiramente pública e em 1920 a 7 educação universitária passou por uma reforma, quando foi desenvolvido o teste de avaliação escolar, um sistema que pudesse aferir a capacidade e o preparo de todos os estudantes com justiça e imparcialidade. No Brasil, experimentamos, também, vários modelos de inclusão social, nos mais diferentes graus de ensino. Ao longo dos anos, a política pública de educação tem alcançado significativos avanços. No entanto, não podemos deixar de reconhecer que ainda existem pontos a serem corrigidos. Neste sentido, concordamos com os nobres autores das proposições que estamos a analisar. Em suas justificações, e, em especial, na Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Educação, percebe-se com nitidez o desejo e o empenho dos autores, em criar, pela via legislativa, na área do ensino público de nível superior, mais um instrumento de promoção da igualdade social. **Os autores defendem, de fato, a introdução em nosso ordenamento jurídico, do sistema de cotas para os estudantes que se auto declaram negros e indígenas. E, de modo inteligente, combinam critérios de inclusão por razões étnicas com critérios de renda para acesso ao ensino público superior, pois asseguram o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público de**

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



ensino fundamental e médio. Não abandonam, no entanto, critérios relacionados ao conhecimento intelectual dos estudantes, pois são beneficiados somente os candidatos que demonstrem sua capacidade intelectual em concursos de seleção para ingresso nos cursos de graduação. Estamos certos de que as proposições, sob exame, devem receber a aprovação, quanto ao seu mérito, pois não temos dúvidas quanto à sua importância para as classes sistematicamente desfavorecidas, abrindo-lhes novas possibilidades para alcançar a tão sonhada igualdade social. De fato, as novas regras de acesso ao ensino, ora propostas, representam importante passo na direção do desenvolvimento social com igualdade e justiça. Neste sentido, concordamos com as considerações e análises feitas pelo ilustre Relator da Comissão de Educação e Cultura, o nobre Deputado Carlos Abicalil, que, em seu Parecer, assevera que “a adoção da política de reserva de vagas na educação constitui-se em uma das forma mais importantes de políticas afirmativas”. Entendemos, ainda, que o Substitutivo aprovado pela mencionada Comissão sintetiza, com muita objetividade, os dispositivos dos Projetos de Lei que ora examinamos, assim como contempla, direta ou indiretamente, os propósitos das 10 (dez) emendas apresentadas ao Projeto de Lei n.º 3.627/2004. Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei n.º 73/99 e dos Projetos de Lei n.º 615/2003, 1.313/2003 e 3.627/2004, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação e Cultura, e rejeição das 10 (dez) emendas apresentadas pelos motivos acima expostos.”

Não houve, durante os debates legislativos, qualquer distinção entre os processos seletivos para ingresso no ensino superior, razão pela qual o **postulado da completude normativa** indica que a reserva de vagas abrange todos os certames.

Por fim, sob uma **perspectiva teleológica**, a Lei 12.711/2012 visa materializar previsões internacionais dotadas de estatura constitucional, razão pela qual deve ser interpretada em consonância com a máxima efetividade dos direitos fundamentais/humanos.

Assim, os intérpretes da norma jurídica, “especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, **em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica**”. Por conseguinte, **deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos**, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs.(HC 91.361, rel. Min. Celso de Mello, j. 23-9-2008, Segunda Turma, DJe de 6-2-2009).

O legislador fixou um **modelo de redistribuição de vagas no interior das políticas afirmativas**, aplicável nas hipóteses de impossibilidade de preenchimento integral dos percentuais determinados por lei (50%). Nesse caso, os postos remanescentes deverão ser destinados, “primeiramente, a autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.” (artigo 3º, §1º, da Lei 12.711/2012).

O modelo de redistribuição reafirma o escopo normativo da Lei 12.711/2012: a **pluralização do ensino superior e a máxima efetividade dos direitos dos grupos vulneráveis**. A legislação, ao mesmo tempo que autoriza a aprovação do candidato cotista nas vagas de ampla concorrência, redistribui as vagas reservadas entre as diversas modalidades de políticas afirmativas, visando à conservação/maximização da eficácia das cotas.

Em razão da amplitude da Lei 12.711/2012, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.254/2021. A iniciativa visa fixar uma **interpretação autêntica da legislação**, a fim de esclarecer a necessidade de incidência da legislação aos processos seletivos para preenchimento de vagas residuais ou ociosas. A exposição de motivos indica, de forma sintética, uma tendência de restrição inadequada do alcance da norma (documento anexo):

“A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, denominada Lei de Cotas, **é uma conquista substantiva derivada da histórica luta do povo negro, dos povos indígenas e das pessoas com deficiência**. Essa legislação tornou possível a democratização do acesso ao ensino superior, em especial ao ensino superior público. A acertada adoção de políticas afirmativas conseguiu modificar substancialmente a composição do ensino superior. Hoje, como resultado da Lei de Cotas, constata-se que a maioria dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras integra famílias com renda per capita de até um salário-mínimo e meio, é parda ou preta, e cursou o ensino médio em escola pública. Os números são de 2018 e fazem parte da 5ª Pesquisa de Perfil Socioeconômico dos Estudantes das Universidades Federais, realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). **A aplicação da política de cotas, contudo, não tem ocorrido de forma ampla, nos termos da previsão legal. Apesar de a Lei determinar expressamente a reserva de vagas “em cada concurso seletivo”, incluindo todas as modalidades de ingresso nos cursos de graduação das**

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



instituições federais de educação superior e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, na prática, as cotas não estão sendo aplicadas nos processos seletivos para preenchimento de vagas residuais ou ociosas. Dessa forma, se faz necessária a presente alteração legislativa a fim de afastar qualquer dúvida quanto à incidência da Lei de Cotas em todas as formas de ingresso na rede pública federal de educação.”⁵

Além disso, a proposta legislativa não deve servir como argumento a *contrario sensu*. É provável que, em contestação, a Universidade Federal do Amazonas e o Ministério da Educação sustentem que o objetivo do Projeto de Lei 3.254/2021 é ampliar o âmbito de incidência da Lei 12.711/2012. No entanto, não há alteração material da norma, mas um intento de **corrigir, pela via legislativa, uma interpretação administrativa** inadequada (conforme mencionado abaixo).

A tramitação legislativa **não elide a necessidade de intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário** na realização de um controle difuso de constitucionalidade/convencionalidade. Assim, a possível superveniência da interpretação autêntica (legislativa) não diminui a importância da correção da conduta administrativa pela via judicial, sobretudo pela **possibilidade de danos intercorrentes**.

As práticas normativas e/ou administrativas, implementadas pelo Ministério da Educação e pela Universidade Federal do Amazonas que desbordem do organograma fixado pelos parâmetros convencionais, constitucionais e da legislação federal devem ser sustados de forma imediata, sob pena de violação aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis (minorias étnico-raciais e pessoas com deficiência).

3.6. Máxima efetividade dos direitos fundamentais. Portaria Normativa 18/2012/MEC e Resolução 047/2014/CONSEPE/UFAM. Limites à autonomia universitária e à celeridade no provimento de vagas ociosas

As normas convencionais, constitucionais e federais elaboram um direito fundamental, atribuído a todo cidadão, de **concorrer ao ensino superior em condições equitativas**. No entanto, a concretização de

⁵Projeto de lei N.º 3.254, DE 2021 (Deputada Federal Natália Bonavides), https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2093469&filename=Avulso%20PL%203254/2021, acessado em: 20.03.2026



tal prerrogativa, no contexto de populações marginalizadas, **pressupõe a adoção de políticas afirmativas** dotadas de densidade fático-jurídica.

No cenário supramencionado, foram apresentados os seguintes argumentos para não incidência da lei 12.711/2012 nos processos seletivos que ofertam vagas ociosas/residuais: (i) a autonomia universitária (artigo 207 da Constituição Federal); (ii) a necessidade de adoção de procedimentos céleres no provimento de vagas remanescentes; e (iii) a Portaria Normativa 18/2012/MEC e a Resolução 74/2014/CONSEPE/UFAM.

A autonomia universitária confere à instituição superior margem de discricionariedade nas escolhas administrativas, científicas e pedagógicas. Não permite, entretanto, que os dirigentes pratiquem atos que contrariem o projeto legislativo (constitucional, convencional e federal). No Estado Democrático de Direito, autonomia não configura liberdade plena, mas **poder constitucionalmente/convencionalmente/legalmente limitado**.

A discricionariedade administrativa é um espaço de liberdade de decidir outorgado pelo ordenamento jurídico ao administrador, mas que se sujeita ao **princípio da juridicidade**. Nesse sentido, configura uma competência funcional, pois existe para “para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicada”⁶

A necessidade da celeridade no provimento de vagas ociosas tampouco justifica o afastamento da Lei 12.711/2012. Em primeiro lugar, os Processos Seletivos Extramacro (PSE) ofertam vagas ociosas produzidas em termos plurianuais (vide o PSE/2025, que incluiu os ciclos de 2021 a 2024). Além disso, qualquer **pretensão de duração razoável dos procedimentos deve ser compatibilizada com a dimensão material dos direitos fundamentais**.

Os direitos fundamentais **configuram condicionantes do exercício da discricionariedade administrativa**, pois limitam o espaço de liberdade conferido ao gestor público no caso concreto. As competências administrativas conferem o espaço de liberdade para elencar prioridades e determinar o montante de recursos despendidos (**meios empregados**). No entanto, no que concerne à implementação do projeto constitucional (**finalidades a serem atingidas**), não há margem hermenêutica.

A **Portaria Normativa 18/2012 do Ministério da Educação** dispõe sobre a implementação da reserva de vagas em instituições federais de ensino. Nesse sentido, em descompasso com as previsões da

⁶ Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



legislação federal e com a principiologia constitucional e convencional, restringe de forma desarrazoada o âmbito de incidência das políticas afirmativas instituídas pela Lei 12.711/2012.

O **artigo 2º, inciso I**, do ato normativo define concurso seletivo como o procedimento por meio do qual se selecionam os estudantes para ingresso no ensino médio ou superior, excluídas as transferências e os processos seletivos destinados a portadores de diplomas de ensino superior.

De forma similar, a **Resolução 47/2014 do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CONSEPE) da Universidade Federal do Amazonas** disciplina o Processo Seletivo Extramacro (PSE), que, nos termos do artigo 1º, configura um procedimento pelo qual a instituição de ensino provê as vagas ociosas em seus cursos de graduação, conforme as modalidades de Transferência Facultativa Externa (FFE), Portador de Diploma de Curso Superior (PD), Reopção de Curso (RC) e Transferência Facultativa Interna (TFI).

Os atos infralegais merecem adequação por razões variadas, de natureza substancial/material e pragmática.

Os direitos fundamentais são dotados de uma **área de proteção**, consistente no recorte da realidade social sobre o qual incide a norma protetiva, excluídos eventuais comportamento/situações (dimensão objetiva da área de proteção) ou sujeitos (dimensão subjetiva da área de proteção) indicados pelo legislador.

As **intervenções na área de proteção** de um direito fundamental somente serão constitucionalmente justificadas quando: (a) o comportamento não se situar na área de proteção do respectivo direito; (b) houver restrição por norma infraconstitucional **de forma permitida** pela Constituição (reserva legal); (c) ocorrer colisão de direitos fundamentais ou concretização de limites constitucionais. Nesse sentido, toda restrição a direitos subjetivos de estatura constitucional pressupõe uma fundamentação material razoável.

As intervenções permitidas no âmbito de proteção do direito fundamental são aquelas fixadas pelo texto constitucional ou autorizadas, direta ou indiretamente (reserva legal subsidiária ou reserva de ponderação). Em qualquer caso, devem observar os seguintes critérios: (i) legitimidade democrática (reserva de Parlamento); (ii) generalidade e abstração; e (iii) proteção do núcleo essencial do direito.

Ademais, nas hipóteses em que a Constituição autoriza a limitação a direitos fundamentais, refere-se à “lei” em sentido formal e material (reserva parlamentar). Em âmbito federal, o termo lei abrange as leis

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



ordinárias, as leis complementares, as leis delegadas e as medidas provisórias (art. 59 da CF). **Não contempla, portanto, atos infralegais** (vide as portarias normativas e as resoluções universitárias).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça apresentam exemplos de violação do bloco de convencionalidade/constitucionalidade em razão de intervenções restritivas, conduzidas por atos infralegais, no âmbito de proteção de direitos fundamentais:

DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS . IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA . REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019 . INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL **DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL.** POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. 1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art . 6º, II, da Lei n. 6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente . 2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela **igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes .** 3. **Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo**

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



democrático representativo e partidário. 4 . A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular. 5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art . 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. 6. **Análise da validade constitucional do Decreto n . 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental. 7. **O dismantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes . 8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional . 9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n . 9.806/2019. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente . (STF - ADPF: 623 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 22/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-07-2023 PUBLIC 18-07-2023)****

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. BOLSAS DE RESIDÊNCIA MÉDICA. RESIDENTES DESCADASTRADOS E CADASTRADOS EM OUTRO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA. RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE ORIGINAL PELO PAGAMENTO DAS BOLSAS ATÉ O CADASTRAMENTO DEFINITIVO JUNTO À NOVA INSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA. **RESOLUÇÃO DA CNRM QUE INOVOU NA ORDEM JURÍDICA.** 1. Ação de cobrança ajuizada em 05/08/2019, da qual foi extraído o presente recurso especial interposto em 13/08/2021 e concluso ao gabinete em 01/12/2021. 2. O propósito recursal é dizer acerca da possibilidade de se atribuir à recorrente a obrigação de pagar aos recorridos bolsas de residência médica relativas ao período em que foram descadastrados do programa de residência por ela oferecido até serem incluídos em novo programa de residência. 3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal, não permitindo a abertura da instância especial. Precedentes. 4. **Um dos poderes atribuídos à Administração Pública consiste no Poder Regulamentar, o qual é exercido pelo Chefe do Poder Executivo. Por meio dele, são editadas normas visando à fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF). Mas essa não é a única forma de manifestação do poder normativo da Administração, que também compreende a edição de outros atos normativos, como é o caso, por exemplo, das resoluções. Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico.** Isto é, não pode, por exemplo, impor obrigações ou penalidades não previstas em lei, sob pena de violação ao art. 5º, II e 37, caput, da CF. 5. A Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) trata-se de um órgão do Ministério da Educação, tendo sido criada pelo Decreto nº 80.281/77, o qual também regulamenta a residência médica. Por sua vez, a Lei nº 6.932/81, que dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências, prevê, em seu art. 3º, alínea “d”, que o médico residente admitido no programa terá anotado no contrato padrão “o valor da bolsa paga pela instituição responsável pelo programa”. Desse dispositivo legal, não é possível extrair a obrigação da instituição responsável pelo programa de residência de continuar realizando o pagamento da bolsa após o descredenciamento do residente. **Assim, o art. 3º, § 4º, da Resolução CNRM nº 01/2018, inovou no ordenamento jurídico ao criar obrigação não prevista em lei.** 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, e provido. (STJ. Resp 1.969.812 - MG. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. DJE: 21/03/2022)

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



Ainda, eventuais restrições não podem limitar o exercício do direito fundamental além do necessário, conforme dispõe a **teoria dos limites dos limites** (*Schranken-Schranken*).

A Lei 12.711/2012 **densifica um direito a ações afirmativas** que decorre **diretamente** do texto **constitucional** (artigo 1º, inciso III, e artigo 3º, inciso IV) e de fontes **convencionais**. A extrapolação dos termos legais, pela via administrativa, minimiza a efetividade de um direito fundamental e implica uma inconstitucionalidade reflexa.

Em uma análise consequencial/pragmática, a interpretação adotada pela Resolução nº 047/2014/CONSEPE/UFAM e pela Portaria Normativa 18/2012/MEC também demonstra vícios. O modelo proposto permite que **estudantes aprovados em vagas de ampla concorrência** ocupem vagas reservadas que se tornaram ociosas.

A oferta, em descompasso com os percentuais do artigo 3º, *caput*, da Lei 12.711/2012 e com o procedimento de redistribuição indicado no §1º do dispositivo, configura uma **burla aos objetivos** normativos. Por um mecanismo indireto, as instituições de ensino minimizam a efetividade da legislação convencional, constitucional e federal.

A interpretação administrativa **desconsidera compromissos internacionais** firmados na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto n. 65.810/1969), Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto n. 10.932/2022) e na Convenção Internacional Sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009).

A dimensão positiva do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da CF) fixa normativamente o **direito ao reconhecimento dos grupos vulneráveis** e proíbe a “denegação de pretensões jurídicas socialmente vigentes”, sob pena de lesão a uma expectativa intersubjetiva e legalmente amparada “de ser reconhecido como sujeito capaz de formar juízo moral.”;⁷

A exclusão da reserva de vagas para os grupos vulneráveis representa um retrocesso social (Art. 1º e 5º, §1º da CF), pois elimina a proteção jurídica conquistada por lutas históricas de acesso à educação. Em conformidade com a **teoria do impacto desproporcional** (*disparate doctrine*), normas aparentemente neutras podem ensejar gravames aos direitos fundamentais quando apreciadas no caso concreto, razão pela qual exige-se um duplo juízo de proporcionalidade de tais previsões. No caso concreto, a incidência normativa

⁷ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Ed34, 2003. p. 216-217).



evidencia uma violação ao sentido positivo do princípio da proporcionalidade (**proibição de proteção deficiente**).

3.7. Nota Técnica 11/2025/PFDC e alternativas (maximalista e minimalista) hermenêuticas

No curso do procedimento administrativo mencionado, o 1º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas formulou consulta à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Em resposta, o órgão ministerial expediu a Nota Técnica 11/2025 (em anexo), que apresenta o seguinte entendimento:

“A presente Nota tem como **objetivo analisar a obrigatoriedade de aplicação da Lei nº 12.711/2012, que dispõe sobre a reserva de vagas em processos seletivos de ingresso nas universidades federais, com especial enfoque na sua extensão para modalidades como ocupação de vagas ociosas**. Este posicionamento busca reafirmar o efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública ao direito à igualdade e à não discriminação, conforme o art. 127 da CF/88 e os objetivos fundamentais do Estado brasileiro. A análise visa garantir a máxima efetividade das políticas públicas de acesso ao ensino superior, as quais devem ser pautadas pela transparência e pela identificação dos limites à discricionariedade administrativa.(...)

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 3º, incisos I e IV, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza. **A concepção constitucional de igualdade adota uma complementaridade entre igualdade formal e material, permitindo tratamento legitimamente diferenciado a determinados grupos para eliminar desigualdades históricas e socialmente construídas**. A busca pela igualdade material impõe ao Estado a adoção de medidas que corrijam assimetrias sociais, sendo as ações afirmativas um instrumento essencial para esse fim.

No âmbito internacional, o Estado brasileiro é signatário de diversos tratados que reforçam a obrigatoriedade da não discriminação e da promoção da igualdade. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto n. 65.810/1969) e a Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto n. 10.932/2022) preveem a adoção de medidas especiais e concretas para combater a discriminação racial e promover condições equitativas de oportunidades.

Esses diplomas internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, vinculam o poder público e as instituições de ensino a adotar ações afirmativas para

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



garantir o acesso equitativo à educação superior, não apenas no ingresso tradicional, mas em todas as formas de preenchimento de vagas. O princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais exige que as normas de promoção da igualdade sejam interpretadas para ampliar sua aplicabilidade, garantindo a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Esses diplomas internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, vinculam o poder público e as instituições de ensino à adoção de ações afirmativas para garantia de acesso equitativo à educação superior, não apenas no ingresso tradicional, mas em todas as formas de preenchimento de vagas. Além disso, o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, amplamente reconhecido pela doutrina constitucional, exige que as normas que visam à promoção da igualdade sejam interpretadas de forma a ampliar sua aplicabilidade, garantindo a inclusão de grupos historicamente marginalizados. (...)

A educação é um direito social fundamental do cidadão (art. 6º da CF/88). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) estabelece a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" e a "consideração com a diversidade étnico-racial". Ações afirmativas são ferramentas de justiça distributiva e reconhecimento, essenciais para a concretização de uma sociedade verdadeiramente igualitária.

A constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais foi reconhecida unanimemente pelo STF no julgamento da ADPF 186, posicionamento ratificado na ADI 3.330. Nessas decisões, o STF assinalou a legitimidade das ações afirmativas como mecanismo para mitigar desigualdades históricas e estruturais, com base na constatação de profunda desigualdade racial no ensino superior à época dos julgamentos. **Nesse contexto, os certames seletivos tradicionais, longe de serem instrumentos puramente igualitários e meritocráticos, podem perpetuar privilégios ao favorecer aqueles com melhores condições econômicas e culturais.**

A manutenção desse cenário para a ocupação de "vagas ociosas" ou remanescentes configura uma distorção do princípio da igualdade. A Lei n. 12.711/2012 (Lei de Cotas) estabelece que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) devem reservar, em cada concurso seletivo para ingresso na graduação, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, sendo que 50% dessas vagas devem ser destinadas a estudantes de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita. Adicionalmente, o art. 3º da Lei prevê que essas vagas sejam preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, e por pessoas com deficiência, em proporção no mínimo igual à respectiva proporção na população da unidade da Federação. (...)

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



É crucial ressaltar que a **prerrogativa constitucional de autonomia universitária (art. 207 da CF) não confere às IFES a definição discricionária sobre a aplicação ou não do sistema de reserva de vagas previsto na Lei n. 12.711/2012**. A jurisprudência do STF (ADPF 186 e ADI 3.330) estabelece que a autonomia universitária não é absoluta e deve ser exercida em conformidade com os demais preceitos constitucionais e legais, especialmente aqueles que visam à promoção da igualdade e à inclusão social. A discricionariedade conferida **deve garantir, portanto, a efetivação dos direitos fundamentais** e a observância dos princípios constitucionais, orientando a interpretação da lei pelos seus fins sociais, que são a promoção da igualdade e a democratização do acesso ao ensino superior. (...)

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão **assinala a necessidade de observância obrigatória da reserva de vagas nos moldes estabelecidos pela Lei n. 12.711/2012, a todas as modalidades de ingresso, incluindo a ocupação de vagas ociosas, reingresso e transferência facultativa, não estando sujeita à discricionariedade das instituições de ensino**. A UFAM e todas as instituições federais de ensino superior têm o dever de efetivar a implementação do sistema de cotas em todos os seus concursos públicos e seleções, seja qual for o sistema (ingresso, reingresso, ocupação de vagas ociosas, entre outros). Isso se justifica porque, constituindo processos seletivos de pessoas externas à Universidade para ocupação de vagas, devem observância às disposições da Lei n. 12.711/2012, cujo objetivo primordial é a democratização do acesso ao ensino superior público. Ademais, reafirma-se a centralidade da transparência na gestão das vagas e processos seletivos, garantindo que os critérios de oferta de cursos e preenchimento de vagas ociosas sejam públicos e objetivos, o que é fundamental para promover o pleno desenvolvimento do direito à educação e à igualdade.

A manifestação **vai ao encontro da tese** apresentada na demanda e complementa os argumentos supramencionados. A complexidade do direito à igualdade (material e formal), a máxima efetividade dos direitos fundamentais, a socialidade do sistema educacional e o dever de transparência impõem a incidência da lei 12.711/2012 na oferta de vagas residuais.

Evidenciada a ilicitude da interpretação administrativa aduzida na Portaria 18/2012/MEC e na Resolução 74/2014/CONSEPE/UFAM, exige-se a correção da conduta. A análise prospectiva permite sustentar 02 alternativas: (i) **maximalista** - incidência dos percentuais indicados nos artigos 1º e 3º da Lei 12.711/2012 sobre todas as vagas ociosas; (ii) **minimalista** - preservação da origem das vagas remanescentes,

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



a fim de que aquelas decorrentes de desistência/jubilamento dos alunos cotistas mantenham sua natureza nos processos seletivos supervenientes.

O Ministério Público Federal pleiteia a aplicação da tese maximalista, sem prejuízo do acolhimento subsidiário da alternativa minimalista. A adoção dos entendimentos, contudo, não afasta a possibilidade de oferta das vagas residuais reservadas aos candidatos da ampla concorrência, **desde que, após a redistribuição indicada no artigo 3º, §1º, da Lei 12.711/2011, seja inviável o preenchimento** no caso concreto.

4. DANOS MORAIS COLETIVOS

O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal **adota um paradigma de responsabilidade civil objetiva**, prescindindo da culpa/dolo para impor ao ente público a obrigação de compor o dano causado. Consoante a teoria do risco administrativo (regra geral do sistema jurídico nacional), o Estado responde objetivamente pelos danos causados pelos seus agentes, salvo a existência de excludentes do nexo de causalidade.

Assim, são elementos necessários para a responsabilização civil das pessoas jurídicas de direito público: (i) **ação ou omissão imputável** a agente público; (ii) **dano jurídico**, consistente na lesão a um bem tutelado pelo ordenamento jurídico, ainda que exclusivamente moral; (iii) **nexo de causalidade** entre a conduta estatal e o resultado; e (iv) **ausência de excludente causal**.

No contexto narrado, sobretudo por meio da Portaria 18/2012/MEC e da Resolução 047/2014/CONSEPE/UFAM, os entes demandados restringiram o acesso de populações vulneráveis ao ensino superior. Salienta-se que tais atos, conquanto dotados de efeitos normativos, **produziram efeitos concretos**, vide o Edital 03/2025/UFAM (que regeu o PSE/2025, no qual foi aplicada a interpretação restritiva da lei 12.711/2012).

O Superior Tribunal de Justiça compreende o dano moral coletivo como uma “lesão na esfera moral de uma comunidade pela **violação de direito transindividual** de ordem coletiva” (REsp 1.397.870/MG, STJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 10/12/2014).

Cuida-se de categoria jurídica autônoma, “**aferível in re ipsa**, ou seja, sua configuração decorre da **mera constatação da prática de conduta ilícita** que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despcienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral (STJ. 4ª Turma. REsp 1610821/RJ, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 15/12/2020). Emerge, portanto, diretamente da ofensa aos direitos extrapatrimoniais da coletividade, prescindindo de elementos adicionais de caracterização.

As condutas administrativas limitaram os direitos de **pessoas com deficiência, pretas, pardas ou indígenas de usufruírem, na totalidade, de políticas afirmativas para ingresso no ensino superior**. As partes demandadas violaram, portanto, a prerrogativa de concorrência equitativa nos processos seletivos públicos (igualdade material) e o direito fundamental à educação (equidade no acesso). Lesionaram, ainda, o direito ao reconhecimento e à representatividade dos grupos vulneráveis, praticando condutas que diminuíram o projeto de democratização e pluralização do ambiente universitário, formulado pela lei 12.711/2012.

5. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

Dispõe o artigo 300 do CPC que a “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**.” Assim, há 02 pressupostos básicos para a antecipação dos efeitos da tutela pretendida, quais sejam: a) **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*), extraída da conjugação da verossimilhança fática (narrativa dos fatos) e da plausibilidade jurídica (provável subsunção dos fatos à norma invocada); e b) a **demonstração do perigo de dano/ilícito** ou do comprometimento da utilidade do processo (*periculum in mora*).

A lei exige a conjugação dos dois pressupostos, mas há uma **permutabilidade livre entre os elementos no plano concreto**. Os requisitos para concessão são vistos como **pautas móveis**, que podem apresentar graus distintos de intensidade (quanto maior a probabilidade do direito, menor a necessidade de comprovação da urgência; e vice-versa).⁸

No caso concreto, o primeiro requisito está contemplado pela documentação trazida aos autos, que expõe a existência de: (i) **normas convencionais, constitucionais e federais** que estabelecem um direito a ações afirmativas dirigidas a grupos vulneráveis; (ii) **ausência de distinção** entre concursos seletivos para vagas originárias ou residuais no âmbito da Lei 12.711/2012; (iii) manifestação da Procuradoria Federal dos

⁸ COSTA, Eduardo José da Fonseca Costa. **O “direito vivo” das liminares**. São Paulo: Saraiva, 2012.



Direitos do Cidadão, órgão com expertise técnica na tutela da cidadania; (iv) restrição, por ato infralegal, de previsões normativas dotadas de hierarquia superior.

Quanto ao perigo da demora, a tutela provisória configura uma **redistribuição do ônus do tempo** entre as partes de uma relação processual. O caso concreto demonstra um risco de reiteração das condutas lesivas, no âmbito da Universidade Federal do Amazonas (por meio dos Processos Seletivos Extramicro vindouros) e de todas as instituições de ensino superior que compõem o sistema federal.

Quanto ao requisito da **irreversibilidade** (artigo 300, §3º, do Código de Processo Civil), há plena possibilidade de retorno ao status anterior, caso constata-se que a decisão deva ser alterada ou revogada. As medidas processuais pleiteadas não exigem o investimento de recursos orçamentários e se destinam a minimizar o efeito de uma interpretação administrativa errônea.

Por fim, importa consignar que é **prescindível a oitiva prévia da Fazenda Pública** para a concessão do pleito antecipatório, conforme entendimento do STF (**Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.296/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 9 jun. 2021).

6. MULTA COMINATÓRIA

A multa coercitiva (multa cominatória/astreinte) configura medida executiva imposta, de ofício ou a requerimento da parte, com o objetivo de compelir alguém ao cumprimento de uma prestação. Cuida-se de instrumento de natureza processual e de caráter acessório, porquanto existe para constringer o devedor a cumprir a obrigação judicialmente fixada. Assim, já decidiu o STJ que, a depender do caso concreto, o valor da multa cominatória **pode ser exigido em montante superior ao da obrigação principal**. STJ. 3ª Turma. REsp 1352426-GO, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 5/5/2015 (Info 562).

No caso em lume, pleiteia-se a imposição de diversas obrigações de fazer em face dos entes demandados, razão pela qual, a fim de garantir o cumprimento decisório, torna-se necessária a adoção do mecanismo cominatório ora tratado.

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



7. PEDIDOS

Ante o exposto, o Ministério Público Federal, com fundamento na Constituição Federal e na Lei 7.347/1985, requer:

- A concessão do pedido de antecipação dos efeitos da tutela satisfativa (artigo 300 do CPC), independentemente de oitiva da parte contrária (artigo 300, §2º do CPC e ADI 4.296/STF), a fim de determinar que
 - (a) A União, por intermédio do Ministério da Educação, **suspenda a parte final do artigo 2º, inciso I, Portaria Normativa 18/2012** (“excluídas as transferências e os processos seletivos destinados a portadores de diplomas de ensino superior”), a fim de que os percentuais previstos nos artigos 1º e 3º da Lei 12.711/2012 incidam sobre todos os certames para oferta de vagas residuais, ou, de forma subsidiária, seja preservada a origem das vagas reservadas que se tornaram ociosas;
 - (b) A Universidade Federal do Amazonas (Fundação Universidade do Amazonas) **abstenha-se de realizar qualquer processo seletivo para oferta de vagas residuais** que, com base na Portaria Normativa 18/2012/MEC e na Resolução 047/2014/CONSEPE/UFAM, **afaste a incidência da reserva de vagas**, garantindo, em **todos os certames destinados ao provimento das vagas ociosas, a incidência dos percentuais dos artigos 1º e 3º da Lei 12.711/2012**, ou, de forma subsidiária, a preservação da origem das vagas reservadas que se tornaram ociosas;
- A citação dos entes requeridos para contestarem a postulação inicial, nos termos do Código de Processo Civil;
- **A imposição de multa diária** para a hipótese de descumprimento das medidas deferidas em sede de antecipação dos efeitos da tutela satisfativa (nos termos dos artigos 297 e 536, §1º, do Código de Processo Civil), no **valor de R\$ 100.000,00** (Cem Mil Reais) para cada ente inadimplente;
- Em sede de tutela definitiva, a **confirmação da tutela de urgência** e a procedência total dos pedidos autorais, a fim de
 - (a) Declarar a ilegalidade do artigo 2º, inciso I, da Portaria Normativa 18/2012/MEC, parte final, **condenando a União**, por intermédio do Ministério da Educação, na obrigação de fazer consistente na regulamentação da incidência da Lei 12.711/2012 aos processos seletivos que ofertam vagas residuais, a fim de que os percentuais previstos nos artigos 1º e

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563



3º da Lei 12.711/2012 incidam imediatamente, ou, de forma subsidiária, seja preservada a origem das vagas reservadas que se tornaram ociosas;

(b) Condenar a Universidade Federal do Amazonas, na **obrigação de fazer** consistente em aplicar, em todos os seus futuros editais de preenchimento de vagas ociosas, remanescentes ou residuais, os percentuais previstos nos artigos 1º e 3º da Lei 12.711/2012 (e o modelo de redistribuição indicado no artigo 3º, §1º), de **forma integral** ou pela **preservação da origem** das vagas reservadas que se tornaram ociosas, promovendo as alterações eventualmente necessárias na Resolução nº 047/2014-CONSEPE/UFAM;

(c) Condenar, de forma solidária, a União e a Universidade Federal do Amazonas (Fundação Universidade do Amazonas) na obrigação de pagar **o montante de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a título de danos morais coletivos (artigo 81, inciso II, do CDC)**, a ser revertido ao Fundo de Direitos Difusos e Coletivos (previsto pelo art. 13 da Lei n. 7.347/85 e regulamentado pelo Decreto n. 1.306/94), sendo utilizado em políticas públicas educacionais destinadas a pessoas pretas, pardas, indígenas ou com deficiência;

- **A dispensa do pagamento de custas**, emolumentos e outros encargos, conforme o art. 18 da Lei nº 7.347/1985.

Dá-se à causa o valor de R\$ **R\$5.000.000,00** (cinco milhões de reais).

(Assinatura Eletrônica)

Igor Jordão Alves

Procurador da República

Assinado com login e senha por IGOR JORDAO ALVES, em 27/04/2026 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3eb4e3dd.9e78d672.ed5ddf1e.356bc563

