



## **NOTA TÉCNICA CONJUNTA PFDC-MPF/DPU-DNDH Nº 1/2025**

**Assunto:** Análise do procedimento de heteroidentificação de candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos) do Concurso Nacional Unificado. Providências.

### **1. Introdução**

A formulação e o aprimoramento de normas e procedimentos voltados à aferição da autodeclaração racial de candidatos em concursos públicos são essenciais à garantia da efetividade da política afirmativa de cotas raciais, com vistas a assegurar que o procedimento de heteroidentificação seja conduzido de modo a combater tanto a ocorrência de fraudes por candidatos que não se enquadram na cota para pessoas autodeclaradas negras como a exclusão indevida de candidatos negros de seu direito constitucional de acesso à política afirmativa em tela.

Destaque-se, desde já, a necessidade de que a heteroidentificação observe rigorosamente os princípios constitucionais da igualdade, inclusão social, contraditório e ampla defesa, além do dever de motivação dos atos administrativos. A conformidade do processo com esses vetores se revela indispensável ao cumprimento e fortalecimento da política pública de reserva de vagas para pessoas pretas e pardas (PPP).

Diante dos desafios relacionados à implementação desse mecanismo em certames recentes, especialmente no âmbito do Concurso Nacional Unificado (CNU), a presente nota técnica contém uma análise sobre o tema e suscita reflexão acerca das possíveis revisões necessárias para aprimorar a regulação e a fiscalização do procedimento de heteroidentificação em concursos públicos, com o objetivo de garantir tanto o combate às fraudes na política afirmativa de cotas raciais quanto a regularidade do procedimento de



heteroidentificação, em consonância com os princípios que regem e condicionam a atuação da Administração.

## 2. Contextualização

Em 30 de janeiro de 2025, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.00.000.000752/2025-81, com vistas a apurar possíveis irregularidades no procedimento de heteroidentificação destinado ao acesso às vagas das Cotas para Pessoas Pretas e Pardas (PPP) do Concurso Nacional Unificado, organizado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e conduzido pela Fundação Cesgranrio.

No mesmo sentido, a Defensoria Pública da União, por intermédio da Defensoria Nacional de Direitos Humanos (DNDH) instaurou o Processo Administrativo SEI nº 08038.000633/2025-69 para monitoramento e análise das irregularidades relatadas no procedimento de heteroidentificação do CNU.

No que tange ao procedimento administrativo da PFDC, registra-se que o mesmo foi instruído com representação coletiva do *Grupo de Enfrentamento ao Racismo*, bem como com diversas denúncias e representações individuais encaminhadas à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a outras unidades do Ministério Público Federal, as quais relataram, em síntese, que: **i)** os candidatos rejeitados teriam recebido apenas a resposta "não enquadrado", sem justificativa detalhada; **ii)** o parecer da banca e as fotos tiradas no momento da heteroidentificação não teriam sido disponibilizados aos candidatos, sob o argumento de que seriam sigilosos à luz da Lei de Acesso à Informação; **iii)** teria havido restrição ao exercício do contraditório e da ampla defesa, haja vista a impropriedade do espaço disponibilizado pela plataforma para a elaboração de recurso e a impossibilidade de juntada de documentos e anexos a subsidiar a impugnação dos resultados da banca examinadora; **iv)** não teria ocorrido a divulgação



prévia e tempestiva dos nomes e respectivos currículos dos membros das bancas, a qual teria sido feita apenas às vésperas da realização da heteroidentificação; e **v)** haveria indícios da ocorrência de exclusão sistemática de candidatos negros não retintos.

No curso do procedimento, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão expediu ofício ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e à Fundação Cesgranrio, solicitando esclarecimento acerca das denúncias de irregularidades no processo de heteroidentificação do Concurso Nacional Unificado, especialmente quanto aos relatos de negativa de enquadramento dos candidatos reprovados na cota destinada a pessoas autodeclaradas negras.

Em resposta ao ofício encaminhado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos respondeu que: **i)** o processo de heteroidentificação teria seguido regras objetivas e sido realizado por comissões capacitadas, sem qualquer viés discriminatório; **ii)** não teria havido negativa sistemática de candidatos pardos e pretos não retintos, e sim aplicação dos critérios fenotípicos definidos legalmente; **iii)** os candidatos reprovados receberam apenas a resposta "*não enquadrado*" porque a Instrução Normativa nº 23/2023 prevê esse formato e não exige justificativa detalhada; **iv)** as fotos tiradas durante a heteroidentificação não foram disponibilizadas aos candidatos por serem registradas apenas para controle interno da banca recursal; **v)** mesmo candidatos que já haviam sido aprovados em outras bancas de heteroidentificação foram reprovados neste concurso, pois a avaliação é independente e não considera decisões anteriores; e **vi)** o processo teria sido transparente e legítimo, sem indícios de irregularidades ou discriminação contra quaisquer candidatos.

Não obstante o esclarecimento prestado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços públicos ao Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, subsistiram preocupações relativas à ausência de motivação das decisões de



não enquadramento das bancas de heteroidentificação, haja vista a incompatibilidade da previsão contida na Instrução Normativa nº 2023 com os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a atuação da Administração Pública, os quais impõem o dever de motivação adequada de todas as decisões administrativas que alcancem a esfera jurídica de particulares, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784/1997<sup>1</sup>.

De igual modo, a negativa de acesso ao teor do parecer da banca sob o argumento de que seria documento restrito com base na Lei de Acesso à Informação e as dificuldades identificadas para o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa se revelam preocupantes, especialmente quando ponderados à luz da necessidade de observância ao *devido processo legal*.

Assim, ante da existência de elementos indicativos de violação à política afirmativa de cotas raciais, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão e o Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Distrito Federal expediram **recomendação** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Fundação Cesgranrio, para: **i)** a suspensão da divulgação dos resultados finais do Concurso Nacional Unificado (CNU), até a reavaliação das situações de não enquadramento na cota racial, com a exposição de motivação adequada para as hipóteses de indeferimento e a análise dos recursos interpostos; **ii)** a reabertura do prazo para a interposição de recursos pelos candidatos, de modo a ser garantido seu acesso ao parecer motivado e a possibilidade de juntada de documentos o espaço destinado para a elaboração do recurso; e **iii)** a revisão dos procedimentos do CNU para evitar falhas que comprometam os princípios da isonomia e da inclusão social.

1 Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.



Em resposta à recomendação, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos sustentou a inoccorrência de irregularidades no Concurso Nacional Unificado, sob o argumento de que: **i)** a simples indicação de "não enquadrado" está de acordo com a Instrução Normativa nº 23, que não exige justificativa detalhada, o que teria o objetivo de evitar o constrangimento dos candidatos e manter a padronização das respostas; **ii)** o critério da autodeclaração seria prioritário apenas quando há "dúvida razoável", mas a comissão tem autonomia para validar ou rejeitar a autodeclaração com base no conjunto de características fenotípicas; **iii)** não houve desrespeito ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 41, pois a banca apenas teria verificado se o candidato possuía características fenotípicas que o sujeitam ao racismo estrutural; **iv)** o espaço disponibilizado foi suficiente para a interposição de recurso em face da decisão de não enquadramento na cota racial, pois a comissão recursal teria analisado os recursos com base nas imagens captadas na fase inicial; **v)** todas as decisões das bancas teriam seguido a lei rigorosamente; e **vi)** não haveria, então, a necessidade de suspender os resultados do CNU, pois todas as etapas do certame teriam sido conduzidas dentro da legalidade e das regras previstas no edital.

Assim, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos manteve a programação inicial do certame, sem suspensão da divulgação dos resultados finais do CNU ou reabertura do prazo para interposição de recurso pelos candidatos.

Não obstante, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos consignou que *"tem empreendido esforços para considerar, para projetos futuros, além dos resultados e intercorrências, a aprendizagem promovida pelos diálogos interinstitucionais entabulados, no sentido de aprimorar procedimentos, regulamentos, e estruturas, visando alinhar expectativas, otimizar resultados e avançar na promoção da qualificação do serviço público e da preservação de direitos"*.



Ainda, manifestou-se no sentido de que: *"o diálogo interinstitucional iniciado entre este MGI e o Ministério Público Federal, notadamente a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Procuradoria da República no Distrito Federal, prossiga no sentido da busca por melhorias constantes dos procedimentos que envolvem o CPNU"*.

No que tange ao procedimento administrativo da DPU, o procedimento foi instaurado após o recebimento de uma carta aberta e de múltiplas manifestações de candidatos, relatando ausência de motivação nas decisões das bancas, negativa de acesso aos pareceres de avaliação, desconsideração da autodeclaração de candidatos pardos e atrasos na divulgação dos currículos dos avaliadores, em desacordo com a legislação vigente, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

Em resposta às denúncias, a DPU organizou uma série de ações. Realizou reuniões internas e com os candidatos prejudicados, a fim de colher relatos e evidências das ilegalidades, destacando-se a reunião virtual realizada em 30 de janeiro de 2025, conduzida pela Defensora Nacional de Direitos Humanos, com a participação do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais (GTPE) e da Defensoria Regional de Direitos Humanos no Distrito Federal. Nessa reunião, foram identificados pontos críticos como a ausência de contraditório e ampla defesa, a ausência de fundamentação das decisões administrativas, e o risco de danos irreparáveis aos candidatos caso medidas urgentes não fossem adotadas. A DPU também prestou atendimento individual a candidatos e iniciou o monitoramento de ações judiciais, buscando construir uma estratégia de possível atuação coletiva.

Ademais, a Defensoria expediu ofício ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), solicitando tratativas preliminares sobre as irregularidades denunciadas e propondo medidas corretivas. No documento, a DPU destacou que as bancas de heteroidentificação devem respeitar o critério fenotípico, assegurar a motivação clara dos atos administrativos e



permitir o contraditório efetivo. A DPU ainda se baseou na Nota Técnica nº 19/2024 do Grupo de Trabalho de Política Etnoracial, que consolidou parâmetros para o funcionamento das bancas de heteroidentificação, reforçando o dever de responsabilidade ainda que haja a terceirização do procedimento, a obrigatoriedade de fundamentação das decisões e a exigência de diversidade étnico-racial entre os membros das comissões.

Nesse contexto, sem prejuízo de possíveis medidas extrajudiciais ou judiciais a serem adotadas pelo Ministério Público Federal ou pela Defensoria Pública da União quanto ao certame em curso, a presente nota técnica busca analisar a **(in)compatibilidade do procedimento de heteroidentificação adotado no Concurso Nacional Unificado** à luz dos princípios constitucionais e balizamentos normativos que regem a política afirmativa de cotas raciais, com vistas à reflexão acerca de critérios e parâmetros que garantam sua efetividade, bem como previnam arbitrariedades e impeçam a exclusão indevida de candidatos em concursos públicos futuros.

Para tanto, têm-se por elementos basilares para orientar a análise do procedimento de heteroidentificação étnico-racial do Concurso Nacional Unificado os seguintes pontos: **i)** o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais devem ser observados pela Administração Pública na realização de concursos públicos; **ii)** a necessidade de assegurar que todos os candidatos sejam tratados de forma equânime, com respeito às diretrizes de inclusão social e às normas aplicáveis aos concursos públicos; **iii)** o princípio da igualdade, nos termos do art. 5º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal, bem como o princípio do devido processo legal, conforme dispõe o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal; **iv)** o dever de motivação adequada de todas as decisões administrativas que alcancem a esfera jurídica de particulares, disposto no art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/97; e **v)** a força normativa da Lei nº 12.990/2014, que dispõe sobre a reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos.





### **3. Políticas afirmativas étnico-raciais: surgimento, constitucionalidade, duração e destinatários**

O surgimento das políticas afirmativas étnico-raciais se conecta diretamente à necessidade de corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão da população negra em espaços dos quais foram historicamente excluídos.

Com base no reconhecimento dessas desigualdades e no compromisso da Constituição da República com a equidade, o Brasil iniciou um movimento legal e institucional com vistas a reparar as disparidades raciais, impulsionado por ações afirmativas que refletem não apenas o direito à igualdade, mas também a necessidade de ações positivas para garantir a representatividade e a inclusão de pessoas negras na sociedade.

#### **3.1. Surgimento das políticas afirmativas étnico-raciais**

As políticas afirmativas étnico-raciais têm origem na necessidade de correção das desigualdades históricas que resultaram na sub-representação da população negra em diversos espaços institucionais.

No Brasil, sua implementação encontra amparo na Constituição Federal, que consagra o princípio da isonomia material e legitima ações destinadas à promoção da equidade racial. A edição do Estatuto da Igualdade Racial - Lei nº 12.288/2010 - reforça esse entendimento ao reconhecer a importância de mecanismos específicos para garantir a inclusão da população negra em condições de igualdade de oportunidades.

O Estatuto da Igualdade Racial consiste, pois, em diploma normativo que estabelece diretrizes para o combate à discriminação racial e para a





participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural, nos termos do art. 4º do referido diploma normativo<sup>2</sup>.

Em ampliação ao arcabouço normativo existente, houve a promulgação da Lei nº 12.990/2014, que estabelece a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para candidatos negros, representando um avanço significativo na institucionalização das ações afirmativas no Brasil, com o objetivo de corrigir desigualdades estruturais que historicamente limitam o acesso da população negra a cargos na administração pública, promovendo maior diversidade e inclusão no funcionalismo federal.

Outrossim, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968. Esse tratado estabelece que os Estados devem adotar medidas especiais para garantir a igualdade de oportunidades a grupos racialmente discriminados.

O artigo 1º da Convenção deixa claro que ações afirmativas não configuram discriminação quando têm o objetivo de corrigir desigualdades históricas, de modo que reforça a legalidade e a necessidade da política de cotas no Brasil, bem como do controle por meio da heteroidentificação.

A Convenção determina que os Estados signatários devem garantir que nenhum procedimento administrativo ou jurídico resulte em discriminação direta ou indireta. Assim, a heteroidentificação deve ser conduzida de forma transparente, isonômica e respeitando os direitos fundamentais dos candidatos.

<sup>2</sup>Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de: (...) VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça e outros. Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.



### **3.2. A constitucionalidade da política afirmativa de cotas étnico-raciais**

As políticas afirmativas foram submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), que consolidou o entendimento no sentido de sua compatibilidade com os princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF, o Pleno do Supremo Tribunal Federal validou o sistema de cotas raciais no ensino superior, reconhecendo sua conformidade com o texto constitucional, sob o fundamento de que<sup>3</sup>:

*"Não contraria - ao contrário, prestigia - o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, 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."*

Em decisão posterior, na Ação Direta de Constitucionalidade nº 41/DF, o STF reafirmou a legalidade da reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos, assentando que tais medidas não configuram afronta ao princípio da meritocracia, mas sim instrumentos legítimos de reparação histórica e inclusão social, conforme tese de julgamento assim firmada<sup>4</sup>:

*"É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que*

<sup>3</sup>ADPF 186, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, Acórdão eletrônico DJE-205; Divulgado em: 17-10-2014; Publicado em: 20-10-2014.

<sup>4</sup> ADC 41, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017; Processo Eletrônico; DJe-180; Divulgado em: 16-08-2017; Publicado em: 17-08-2017.



---

*respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.”*

### **3.3. Vigência da Lei nº 12.990/2014: prorrogação da política de cotas em concursos públicos**

A Lei nº 12.990/2014 fixou prazo de 10 anos para a vigência da política de cotas em concursos públicos, com previsão de reavaliação ao término desse período. O critério para eventual manutenção ou extinção dessa política deve considerar indicadores objetivos de inclusão racial no serviço público, com especial atenção à persistência das desigualdades estruturais.

Embora as políticas afirmativas não possuam caráter permanente, devem ser mantidas enquanto a desigualdade racial persistir, considerando que a extinção prematura dessas medidas pode comprometer o objetivo de inclusão social e reversão do cenário histórico de exclusão vivenciado no Brasil.

Em consonância com esse entendimento, embora o art. 6º da Lei nº 12.990/2014 tenha estabelecido um prazo de vigência de 10 anos, com término previsto para 10 de junho de 2024, o plenário do Supremo Tribunal Federal formou maioria para prorrogar o prazo de validade da política de ação afirmativa prevista na Lei 12.990/2014, conferindo interpretação conforme a Constituição ao referido dispositivo, para que o prazo nele previsto seja compreendido como marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa, e não como um limite definitivo para sua vigência<sup>5</sup>.

Os destinatários da política de cotas são candidatos autodeclarados pretos e pardos, conforme classificação adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

---

<sup>5</sup>[STF mantém decisão que prorroga lei de cotas raciais em concursos públicos](#)



#### **4. O procedimento de heteroidentificação e a consolidação do fenótipo como critério exclusivo para a avaliação da autodeclaração étnico-racial**

O procedimento de heteroidentificação nos concursos públicos fundamenta-se em um arcabouço normativo nacional e internacional voltado à efetividade da política de cotas raciais e à prevenção de fraudes. Tal regulamentação objetiva harmonizar o direito à autodeclaração com a necessidade de mecanismos de controle aptos a garantir que as vagas destinadas a candidatos pretos e pardos sejam efetivamente ocupadas por aqueles que se enquadram no grupo beneficiado.

Como dito, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, reconheceu a **legitimidade da política de cotas raciais e a constitucionalidade do procedimento de heteroidentificação**, desde que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Os principais marcos legais e normativos que fundamentam e orientam a implementação das políticas afirmativas étnico-raciais definem o **fenótipo como critério exclusivo de heteroidentificação**. É entendimento uníssono que o fenótipo consiste em referência para fins de heteroidentificação étnico-racial.

A regulamentação das comissões de heteroidentificação étnico-racial tem sido uma ferramenta essencial para a consolidação da política de cotas no Brasil. A adoção do critério fenotípico como único parâmetro para aferição da autodeclaração racial reforça a compreensão de que a avaliação deve pautar-se exclusivamente na aparência física do candidato – cor da pele, textura do cabelo e traços faciais –, sem a inclusão de elementos subjetivos, como pertencimento identitário ou ascendência familiar.



Dessa forma, a adoção do critério fenotípico como elemento exclusivo na avaliação da autodeclaração étnico-racial constitui medida necessária para a concretização das ações afirmativas no Brasil, assegurando a correta implementação da política de cotas e seu objetivo primordial de promoção da equidade racial.

## **5. Análise do procedimento de heteroidentificação do Concurso Nacional Unificado à luz dos princípios constitucionais e balizamentos normativos que regem a política afirmativa de cotas raciais em concursos públicos**

A implementação do procedimento de heteroidentificação no Concurso Nacional Unificado (CNU) apresentou falhas que comprometeram a isonomia e a segurança jurídica do certame, contrariando preceitos fundamentais do ordenamento jurídico pátrio.

O primeiro problema identificado refere-se à ausência de fundamentação adequada nos pareceres das bancas de heteroidentificação. Diversos candidatos que tiveram sua autodeclaração rejeitada receberam apenas a informação genérica de "não enquadrado", sem que houvesse uma explicação detalhada sobre os critérios utilizados para a decisão. Tal prática viola o princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784/1999, além de inviabilizar o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Outrossim, verificou-se que a inobservância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, teve o condão de comprometer a transparência e a previsibilidade do procedimento. **A restrição imposta à interposição de recursos, aliada à ausência de espaço adequado para argumentação e à impossibilidade de juntada de documentos,**



**configura cerceamento de defesa e afronta os princípios do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição) e da ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição).**

A inexistência de diretrizes uniformes para a avaliação fenotípica resultou em decisões discrepantes entre bancas distintas, comprometendo a segurança jurídica e ferindo o princípio da isonomia (artigo 5º, caput, da Constituição). A ausência de um protocolo nacional uniforme sobre os critérios fenotípicos aplicáveis à heteroidentificação compromete a efetividade da política de cotas e a lisura do procedimento, o que se traduz em violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, imprescindíveis para a atuação da Administração Pública. **A adoção de critérios padronizados é indispensável para reduzir a subjetividade das decisões.**

Não só isso. A vedação ao acesso às fotos tiradas no momento da avaliação e a ausência de motivação explícita e congruente nas decisões das bancas de heteroidentificação constituíram violações diretas aos princípios da publicidade, da transparência e da motivação. A negativa de fornecimento de pareceres detalhados afronta o artigo 31, §3º, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que assegura o direito de acesso às informações de interesse particular do administrado.

Além disso, a ausência de motivação adequada compromete o dever de fundamentação dos atos administrativos, essencial para o controle da legalidade e para garantir que os administrados possam exercer plenamente seu direito de defesa.

A inobservância do devido processo legal também se manifestou, no último certame, na divulgação tardia dos nomes dos avaliadores, obstando a verificação de eventuais impedimentos ou suspeições, nos termos dos arts. dos art. 18 a art. 21 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro. Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-



Assim, a publicação dessas informações deve ocorrer com antecedência razoável. No Concurso Nacional Unificado, contudo, houve atraso na divulgação dos avaliados, que estava previsto para o dia 17 de outubro de 2024, mas ocorreu apenas na noite anterior ao procedimento de heteroidentificação, em 1º de novembro de 2024.

Tais falhas comprometem não apenas a isonomia do certame, mas também a finalidade última da política de cotas raciais, que visa à correção de desigualdades históricas e estruturais. A ausência de parâmetros objetivos e a restrição ao direito de defesa geram um cenário de insegurança jurídica, prejudicando a efetividade da reserva de vagas e dando ensejo a distorções na aplicação da Lei nº 12.990/2014, que deve ser interpretada à luz dos princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de revisão e aprimoramento do procedimento de heteroidentificação adotado no CNU, garantindo que seja conduzido de forma transparente, isonômica e em consonância com o devido processo legal. Medidas como a exigência de motivação detalhada das decisões, a garantia do direito ao contraditório e à ampla defesa, a padronização dos critérios de avaliação e o respeito aos princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à Administração Pública são essenciais para fortalecer a política de cotas e impedir distorções que comprometam sua efetividade.

A correção desses aspectos é, pois, imperativa para assegurar que o procedimento esteja em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio e com os princípios fundamentais que regem a atuação do Poder Público.

## 6. Conclusão

se de atuar. Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares. Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau. Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.





Para que o procedimento de heteroidentificação cumpra sua finalidade de garantir a correta aplicação da política de cotas raciais em concursos públicos, é imprescindível que sua condução observe critérios objetivos, uniformes e alinhados aos princípios constitucionais. A ausência de diretrizes claras compromete a segurança jurídica dos certames, podendo resultar na exclusão indevida de candidatos aptos ou na validação de fraudes, de forma a enfraquecer a política afirmativa.

Para evitar essas distorções, é necessário adotar critérios fenotípicos bem definidos, garantir publicidade das decisões e assegurar instâncias recursais eficazes. A avaliação fenotípica deve se pautar exclusivamente na aparência do candidato no momento da heteroidentificação, sem considerar ascendência familiar, identidade subjetiva ou experiências individuais de discriminação. O Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento ao reconhecer que a leitura social do candidato – isto é, a forma como é percebido pela sociedade em razão de seus traços fenotípicos – é o único critério adequado para fins de cotas raciais. A Nota Técnica nº 19/2024, da Defensoria Pública da União destaca, a propósito, que a adoção de referenciais técnicos padronizados é essencial para reduzir subjetividades na avaliação. Tais referenciais devem incluir escalas cromáticas de tonalidade de pele, textura capilar e traços faciais, conferindo maior uniformidade e previsibilidade às decisões das comissões.

A padronização do procedimento de heteroidentificação é indispensável para a segurança jurídica e a previsibilidade dos resultados. Recomenda-se, nesse sentido, a implementação de formulários padronizados de avaliação, que incluam justificativas detalhadas das decisões, o uso de sistemas de classificação ou escalas visuais para reduzir a margem de erro interpretativo, e a capacitação obrigatória dos membros das bancas, com ênfase em estudos sobre fenotipia e racismo estrutural. A qualificação técnica dos membros das comissões é, portanto, fundamental para garantir a idoneidade e a coerência das análises.



A exclusão de candidatos das cotas raciais deve ser devidamente fundamentada e passível de recurso. O candidato deve ter acesso integral aos pareceres da banca, incluindo os critérios utilizados na avaliação, a justificativa detalhada para a decisão e a possibilidade de anexação de documentos e fotos nos recursos administrativos.

Além disso, a análise recursal deve ser conduzida por uma comissão distinta daquela que proferiu a decisão inicial, assegurando imparcialidade e prevenindo conflitos de interesse. A negativa de tais direitos viola o devido processo legal e pode acarretar a nulidade dos atos administrativos. A título de exemplos, mencionem-se a [Resolução nº 541, de 18 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça](#)<sup>7</sup> e a [Resolução nº 236, de 15 de outubro de 2024, do Conselho Superior do Ministério Público Federal](#)<sup>8</sup>.

A transparência na escolha dos avaliadores é um requisito essencial para garantir a legitimidade do procedimento. No entanto, no Concurso Nacional Unificado, os nomes dos avaliadores foram divulgados apenas na véspera das avaliações, comprometendo o controle social sobre eventuais conflitos de interesse e a qualificação técnica das bancas. Portanto, deve-se garantir a divulgação antecipada dos nomes dos avaliadores, permitindo que candidatos e entidades verifiquem sua idoneidade e competência técnica.

Além disso, é necessário estabelecer critérios técnicos para a seleção dos membros da banca, exigindo experiência na temática racial, e assegurar a composição diversa das bancas, com a inclusão de representantes da sociedade civil e especialistas na matéria.

A supervisão contínua do procedimento de heteroidentificação deve ser realizada pelo órgão responsável pelo concurso, garantindo que todas as etapas sejam conduzidas de acordo com as diretrizes normativas. O

<sup>7</sup> Art. 12. Os editais preverão a existência de comissão recursal. § 1º A comissão recursal será composta por 3 (três) integrantes distintos dos membros da comissão de heteroidentificação.

<sup>8</sup> Art. 30. A autodeclaração terá validade somente para o concurso público em andamento, não podendo ser estendida a outros certames. (...)

§ 5º A não aprovação da condição de negro(a) constará de decisão fundamentada, que será comunicada ao(à) candidato(a), da qual caberá recurso à Comissão de Concurso, no prazo de 3 (três) dias.



acompanhamento deve incluir auditorias independentes, especialmente quando houver altas taxas de impugnação, e canais de denúncia acessíveis a candidatos e entidades, permitindo a contestação de irregularidades.

Nesse sentido, a [Nota Técnica nº 19/2024, da Defensoria Pública-Geral da União](#) defende a necessidade de padronização dos procedimentos de heteroidentificação como medida imprescindível para garantir segurança jurídica e previsibilidade nos processos seletivos. A ausência de um critério unificado poderia resultar em decisões contraditórias entre diferentes comissões, fragilizando a política pública e gerando insegurança aos candidatos.

Alerta-se para o risco de que a ausência de fiscalização comprometa a política afirmativa, resultando em insegurança jurídica e instabilidade nos certames.

Outrossim, para evitar arbitrariedades e injustiças, é imprescindível o registro audiovisual das sessões de avaliação. Esse mecanismo reforça a transparência do procedimento e possibilita revisões posteriores em casos de recurso. Além disso, recomenda-se a criação de instâncias de mediação e revisão para nova análise quando houver indícios de erro ou inconsistência, bem como a capacitação contínua dos avaliadores.

A regularidade do procedimento de heteroidentificação exige a adoção de critérios objetivos, capacitação adequada dos avaliadores, transparência na divulgação da composição das bancas e a garantia do contraditório e da ampla defesa. A implementação de mecanismos de controle e supervisão contínua reforça a segurança do certame e evita que a política de cotas raciais seja desvirtuada, seja pela exclusão indevida de candidatos negros, seja pela validação de fraudes.

Dessa forma, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF) e a Defensoria Nacional de Direitos Humanos (DPU) posicionam-se no sentido da necessidade de aprimoramento contínuo e uniformização das normas e



procedimentos voltados à aferição da autodeclaração racial de candidatos em concursos públicos, com o objetivo de garantir que a política afirmativa de cotas étnico-raciais cumpra plenamente sua função social.

Esse é, portanto, o entendimento consolidado na presente Nota Técnica Conjunta, acerca das providências a serem adotadas nos procedimentos de heteroidentificação de candidatos autodeclarados negros em concursos públicos, com vistas ao aprimoramento dos seguintes pontos:

- i)** definição de critérios objetivos e uniformes para a avaliação fenotípica, baseados exclusivamente na aparência do candidato;
- ii)** adoção de referenciais técnicos padronizados para reduzir subjetividade;
- iii)** implementação de formulários padronizados para registro das decisões, com fundamentação detalhada;
- iv)** utilização de sistemas de pontuação ou escalas para fundamentar as decisões;
- v)** exigência de capacitação obrigatória dos avaliadores em fenotipia e racismo estrutural;
- vi)** Garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa, incluindo acesso integral aos pareceres e registros audiovisuais da banca;
- vii)** previsão de possibilidade de juntada/anexação de documentos nos recursos administrativos;
- viii)** divulgação antecipada dos nomes dos avaliadores e garantia de sua qualificação técnica;
- ix)** realização de supervisão contínua do processo por órgão competente, com auditorias independentes;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO



**DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
DEFENSORIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

- x)** estabelecimento de canais acessíveis para denúncias e contestação de irregularidades;
- xi)** adoção de registro audiovisual das sessões de avaliação para garantir transparência e a possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa em sede de recurso;
- xii)** implementação de mecanismos de controle e supervisão contínua para garantir a regularidade do processo.

**NICOLAO DINO**

Subprocurador-Geral da República  
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

**CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO**

Defensora Pública Federal  
Defensora Nacional de Direitos Humanos (DNDH)

**ANSELMO HENRIQUE CORDEIRO LOPES**

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão  
Procuradoria da República no Distrito Federal

**YURI COSTA**

Coordenador do Grupo de Trabalho de Políticas Etnoraciais da DPU  
Defensor Público Federal

**EDUARDO NUNES DE QUEIROZ**

Defensor Regional de Direitos Humanos do Distrito Federal  
Defensor Público Federal

**THALES ARCOVERDE TREIGER**

Defensor Regional de Direitos Humanos do Rio de Janeiro  
Defensor Público Federal

**MAÍRA DE CARVALHO PEREIRA MESQUITA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO



**DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
DEFENSORIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

---

Coordenadora da Câmara de Coordenação e Revisão Cível da DPU  
Defensora Pública Federal



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00130783/2025 NOTA TÉCNICA nº 2-2025**

.....  
Signatário(a): **ANSELMO HENRIQUE CORDEIRO LOPES**

Data e Hora: **12/04/2025 11:36:14**

Assinado em nuvem

.....  
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **14/04/2025 14:12:11**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO**

Data e Hora: **24/04/2025 08:40:53**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **THALES ARCOVERDE TREIGER**

Data e Hora: **24/04/2025 09:44:44**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **YURI MICHAEL PEREIRA COSTA**

Data e Hora: **24/04/2025 10:31:56**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **EDUARDO NUNES DE QUEIROZ**

Data e Hora: **24/04/2025 11:21:29**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0d037889.b92184c0.ab7add49.e0632a15