



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO
Procuradoria da República dos Direitos do Cidadão

Ref: Inquérito Civil - 1.30.001.002055/2022-73

RECOMENDAÇÃO PRDC/RJ/Nº 12/2025

A Sua Magnificência o Senhor

JOSE LUIZ ANDRADE DUIZITH

Reitor

Universidade Veiga de Almeida (UVA)

E-mail: luciana.lauria@uva.br; niube.ruggero@uva.br

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio da Procuradora da República signatária, no exercício das atribuições de Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão, e com fundamento nos arts. 129, II e III, da Constituição Federal, e nos arts. 6º, XX, e 11 a 14 da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO competir ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do patrimônio público e social, e de outros interesses sociais, difusos e coletivos (art. 127, caput, da Constituição Federal, e art. 5º, III, b, da Lei Complementar n. 75/93), incumbindo-lhe, outrossim, primar pela consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e pela defesa dos direitos e interesses coletivos (art. 5º, I, c, e III, e, da Lei Complementar n. 75/93);

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público Federal a promoção de inquérito civil e de ação civil pública para a salvaguarda dos interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da Constituição Federal, art. 6º, VII, da Lei Complementar n. 75/93, e art. 1º da Resolução do Conselho Superior do Ministério Público Federal n. 87, de 06 de abril de 2010);

CONSIDERANDO que, dentre esses direitos, inclui-se o de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública ao direito à igualdade, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal alçou a dignidade da pessoa humana e a cidadania como fundamentos da República Federativa do Brasil, tendo previsto, ainda, como um dos seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art.1º, inciso III c/c art.3º, inciso IV/CF/1988);

CONSIDERANDO que, desse modo, a Constituição brasileira adotou uma concepção de complementaridade entre igualdade formal e igualdade material que permite tratamento legitimamente diferenciado a determinados grupos, com vistas a eliminar as desigualdades socialmente construídas das quais resultam restrições no acesso a bens essenciais e direitos fundamentais;

CONSIDERANDO que a Constituição da República destaca a educação entre os direitos sociais do cidadão (art. 6º), declarando ser "direito de todos e dever do Estado e da família"; a qual deve ser 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;

CONSIDERANDO os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil insertos no art. 3º da Constituição Federal, em especial as disposições dos incisos I (*construir uma sociedade livre, justa e solidária*), III (*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*) e IV (*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*);

CONSIDERANDO que, no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, o Brasil assinou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas conexas de Intolerância que possui entre os seus objetivos centrais a promoção de condições equitativas de oportunidades e o combate à discriminação racial, em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais;

CONSIDERANDO que o Estado brasileiro é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968, ratificado pelo Brasil naquele mesmo ano, e Promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8.12.1969, que tem como diretrizes o combate à discriminação racial, em todas as suas formas e manifestações, e a promoção da efetiva igualdade de todas as pessoas, prevendo, para tanto, a adoção pelos Estados Partes de medidas especiais e concretas para assegurar o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos;

CONSIDERANDO que, em seu preâmbulo, a referida Convenção declara que a Carta das Nações Unidas baseia-se em princípios de dignidade e igualdade inerentes a todos os seres humanos, e que todos os Estados Membros comprometem-se a tomar medidas separadas e conjuntas, em cooperação com a Organização, para a consecução de um dos propósitos das Nações Unidas, que é promover e encorajar o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião;

CONSIDERANDO que o artigo I da mesma Convenção conceitua, em seu parágrafo 1º, que *“a expressão discriminação racial significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública”*;

CONSIDERANDO que o parágrafo 4º do referido artigo ressalta que “não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos”;

CONSIDERANDO que o artigo II, §1º dispõe que “os Estados Membros condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a encorajar a promoção de entendimento entre todas as raças”;

CONSIDERANDO que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em seu art. 3º, inciso XII, estabelece como princípio do ensino no país a consideração com a diversidade étnico-racial;

CONSIDERANDO que o PROUNI foi instituído pela Lei nº 11.096/2005 e se destina à concessão de bolsas de estudos para estudantes de cursos de graduação em instituições de ensino superior cuja renda mensal não exceda o valor de até um salário-mínimo e meio (bolsas integrais) ou até três salários-mínimos (bolsas parciais) e que tenham estudado o ensino médio em rede público ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

CONSIDERANDO que, conforme consta no art. 7º, inciso II, §1º, da Lei nº 11.096/2005 (com a redação dada Lei nº 14.350, de 2022), as instituições de ensino superior que aderirem ao PROUNI assumem a obrigação de oferecer percentual de bolsas para indígenas e pessoas negras (pardas e pretas):

Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

(...)

II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de:

- a) pessoas com deficiência, na forma prevista na legislação*
- b) autodeclarados indígenas, pardos ou pretos; e*
- c) estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos.*

(...)

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo será, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e de pessoas com deficiência, na unidade federativa, em conformidade com o mais recente Censo Demográfico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Redação dada Lei nº 14.350, de 2022)

CONSIDERANDO que no art. 3º, §4º, da Lei nº 11.096/2005, estabelece que compete às instituições de ensino superior a aferição das informações prestadas pelo

candidato:

Art. 3º O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), observados o disposto no § 1º do art. 2º desta Lei e outros critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, será selecionado pela instituição privada de ensino superior, que poderá realizar processo seletivo próprio. (Redação dada pela Lei nº 14.350, de 2022)

§ 1º O beneficiário do Prouni responde legalmente pela veracidade e pela autenticidade das informações por ele prestadas, incluídos os dados socioeconômicos pessoais e dos componentes do seu grupo familiar, e dos documentos que as comprovam. (Incluído pela Lei nº 14.350, de 2022)

(...)

§ 4º **Compete à instituição privada de ensino superior aferir as informações prestadas pelo candidato** (Incluído pela Lei nº 14.350, de 2022)

CONSIDERANDO que o Decreto nº 5.493/2005, o qual regulamentou a Lei nº 11.096/2005, dispõe em seu art. 2º, §4º, que incumbe ao Ministério da Educação a definição dos procedimentos para seleção dos bolsistas: "inclusive aquelas oriundas do percentual legal destinado a políticas afirmativas de acesso de pessoas com deficiência, na forma prevista na legislação, ou de autodeclarados indígenas, pardos ou pretos";

CONSIDERANDO que não houve, até a presente data, a regulamentação sobre o procedimento de aferição das informações prestadas pelo candidato no que concerne à sua autodeclaração como indígena e pessoa negra;

CONSIDERANDO que a Lei nº 11.096/2005, em seu art. 3º, §2º, prevê somente duas hipóteses de dispensa de apresentação de documentação comprobatória, quais sejam: "*a renda familiar mensal bruta per capita do estudante e a situação de pessoa com deficiência, desde que a informação possa ser obtida por meio de acesso a bancos de dados de órgãos governamentais*" (grifo nosso);

CONSIDERANDO que não há dispensa prevista em lei de aferição das informações prestadas pelo candidato no caso de implementação de políticas afirmativas raciais de acesso ao ensino superior;

CONSIDERANDO o disposto na Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 41, pelo Supremo Tribunal Federal, de que se encontra em plena consonância com a ordem constitucional a política de reserva de quotas, seja em universidades, seja no acesso a cargos públicos, utilizando-se o critério de discriminação positiva pela raça, uma vez que, muito além da disposição de igualdade formal (art. 5º, inciso I, CF), a Constituição de 1988 propõe uma sociedade lastreada também em uma igualdade que se funda em um sentido que supera esse conceito formal de isonomia, propugnando como objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, III e IV);

CONSIDERANDO que foi consolidada pelo STF no julgamento da referida ADC nº 41, que julgou a constitucionalidade das cotas raciais nos concursos para provimento de cargos no âmbito do serviço público, que é legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa;

CONSIDERANDO que, por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 186, em 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por unanimidade, a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais, posicionamento ratificado no julgamento da ADI n. 3330;

CONSIDERANDO que ainda no acórdão da ADPF nº 186, assentou o Supremo que o critério a ser utilizado para exercer tal classificação deve ser o fenótipo e não o genótipo do indivíduo, *in verbis*:

Como se sabe, nesse processo de seleção, as universidades têm utilizado duas formas distintas de identificação, quais sejam: a autoidentificação e a heteroidentificação (identificação por terceiros). Essa questão foi estudada pela mencionada Daniela Ikawa, nos seguintes termos:

“A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por ela geradas – há (...) um grau de consistência entre autoidentificação e identificação por terceiros no patamar de 79% -, essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo.

Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser

utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato.

A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos”.

Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional. (grifos no original). ADPF 186, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014.

CONSIDERANDO que o STF referiu que o adequado meio para a aferição da autodeclaração é a confirmação de congruência desta informação prestada pelo candidato através da realização de heteroidentificação por banca, com base na análise do fenótipo do candidato;

CONSIDERANDO que o entendimento firmado pela Suprema Corte sobre validade e juridicidade da heteroidentificação como instrumento complementar à autodeclaração deve ser aplicado a todos os processos seletivos com ofertas de vagas pelo sistema de cotas raciais, pela igualdade de propósitos: garantir a efetividade da política afirmativa e evitar a incidência de fraude.

CONSIDERANDO o previsto na Recomendação nº 41, de 09 de agosto de 2016, o CNMP recomendou aos membros do Ministério Público a atuação, junto às instituições de ensino superior, para que haja a previsão nos editais de concursos vestibulares de mecanismos de fiscalização e controle sobre sistema de cotas;

CONSIDERANDO que o Inquérito Civil nº. 1.29.000.004224/2019-35 foi instaurado com o escopo de *"apurar a necessidade do Ministério da Educação de promover a definição de regras e procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração racial dos candidatos a bolsas do PROUNI que se autodeclararem negros e indígenas;"*

CONSIDERANDO que o Procedimento Preparatório nº. 1.30.001.000609/2025-41 foi instaurado com escopo de *"apurar a ausência obrigatoriedade de realização de procedimento de heteroidentificação para a aferição do regular acesso às vagas destinadas às cotas raciais em universidades privadas que ofertam vagas para o PROUNI e FIES"*;

CONSIDERANDO as informações prestadas pelo Ministério da Educação, através da Nota Técnica Nº 414/2020/CGPES/DIPPES/SESU/SESU, no sentido de que o critério étnico-racial utilizado pelo PROUNI seria a autodeclaração, conforme estaria previsto no art. 7º, da Lei nº 11.096/2005, bem como de que não haveria no arcabouço normativo autorização para a utilização de análise complementar de heteroidentificação, sendo a autodeclaração medida suficiente para participação da modalidade de concorrência;

CONSIDERANDO, contudo, que essa interpretação não considera a expressa disposição legal prevista no § 4º do art. 3º da Lei nº 11.096/2005 (redação pela Lei nº 14.350, de 2022) de que *"compete à instituição privada de ensino superior aferir as informações prestadas pelo candidato"*;

CONSIDERANDO que, nas informações apresentadas pelo Ministério da Educação através do Ofício nº 837/2025/CGNAE/SESU/SESu-MEC, em resposta ao Ofício/PRRJ/PRDC nº 960/2025, encaminhado em face do procedimento nº 1.30.001.000609/2025-41, que tramita na PRDC-PRRJ, foi apresentada a Nota Técnica nº 35/2025/CGPES/DIPPES/SESU/SESu, na qual confirma que, de acordo com a Lei nº 11.096/2005 (redação pela Lei nº 14.350, de 2022), todo o processo de aferição da documentação deve ser realizado pelas instituições participantes (DOC. 1);

CONSIDERANDO a informação contida na Nota Técnica nº 35/2025/CGPES/DIPPES/SESU/SESu, no sentido de que o critério étnico-racial utilizado pelo PROUNI, nos termos do art. 7º, da Lei nº 11.096/2005, atualmente, é a autodeclaração de forma exclusiva;

CONSIDERANDO que, segundo o que consta na nota técnica acima mencionada, o Decreto nº 5.493/2005, não trouxe nenhuma regulamentação quanto aos critérios referentes à heteroidentificação;

CONSIDERANDO que, de acordo com a nota técnica já mencionada foi informado que a DIPPES/SESU/MEC aguarda a recriação da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI para que possam ocorrer os debates referentes à temática;

CONSIDERANDO que, de fato, não se observa na regulamentação da legislação vigente e nos procedimentos adotados por diversas universidades consultadas que aderem ao PROUNI a adoção de mecanismo de aferição das informações prestadas pelo candidato no que concerne às políticas afirmativas de acesso de indígenas e pessoas negras (pretas e pardas), em especial de constituição de banca de heteroidentificação reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como método adequado para a confirmação da autodeclaração nos processos seletivos de ingresso;

CONSIDERANDO, contudo, que a situação acima mencionada não se revela uniforme, havendo universidades localizadas no Rio de Janeiro, conveniadas com o PROUNI, que realizam procedimento de heteroidentificação como mecanismo complementar de aferição das informações prestadas para concorrer às vagas reservadas, do que são exemplos as universidades Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio e Instituto INFNET (DOCS. 2 e 3);

CONSIDERANDO que a utilização apenas da autodeclaração como elemento definidor dos beneficiários das políticas públicas pode dar ensejo a ocorrência tanto de fraudes como de ausência de congruência entre o fenótipo do candidato com o fenótipo previsto na política pública, impedindo o efetivo direcionamento da política aos efetivos beneficiários dessas políticas de ação afirmativa;

CONSIDERANDO a necessidade da instituição de mecanismos que assegurem a atribuição das vagas aos seus legítimos destinatários e a máxima efetividade da política pública, com a devida construção de um adequado controle de aferição na implementação dessas políticas, o que vem expressamente previsto no art. 3º, §4º, da Lei nº 11.096/2005 (redação pela Lei nº 14.350, de 2022);

CONSIDERANDO a necessidade de promover a definição de regras e procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração racial para a aferição das informações prestadas pelos candidatos, bem como que, no caso, cabe ao Ministério da Educação a definição da regulamentação conforme previsto no art. 2º, §4º, do Decreto 5.493/2005, que regulamentou a Lei 11.096/2005;

CONSIDERANDO que a expedição da RECOMENDAÇÃO PRDC nº114/2025, ao MEC, para regulamentar os procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração racial para a aferição das informações prestadas pelos candidatos (DOC. 4), não exclui o cumprimento pelas Instituições de Ensino Superior do quanto previsto no art. 3º, §4º, da Lei nº 11.096/2005, o qual estabelece que compete às instituições de ensino superior a aferição das informações prestadas pelo candidato;

CONSIDERANDO a resposta enviada por essa Instituição de Ensino Superior, ao OFÍCIO 7178/2025, de que não possui regras ou procedimentos de heteroidentificação complementar à autodeclaração, comprova **a ausência de cumprimento pela instituição de ensino superior de aferição das informações prestadas pelo candidato no que concerne às políticas afirmativas de acesso de indígenas e pessoas negras (pretas e pardas)** (DOC.5);

RESOLVE, com fulcro no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93, **RECOMENDAR** à Universidade Veiga de Almeida - UVA, na pessoa de seu magnífico Reitor, que promova, na concessão de bolsas de estudo pela Instituição de Ensino Superior, decorrentes de adesão ao PROUNI, conforme previsto no art. 3º, §4º, da Lei nº 11.096/2005 (redação pela Lei nº 14.350/2022), mecanismos e procedimentos de aferição das informações prestadas pelo candidato no que concerne à sua autodeclaração como indígena e pessoa negra (pretos e pardos), em especial pela utilização das bancas de heteroidentificação, para a confirmação das informações prestadas na autodeclaração pelos candidatos, para o adequado preenchimento das vagas destinadas à política de ação afirmativa prevista no art. 7º, inciso II, §1º, da Lei nº 11.096/2005.

Esclarece o Ministério Público Federal que o não acatamento infundado da presente Recomendação, ou a insuficiência dos fundamentos apresentados para não acatá-la total ou parcialmente poderá ensejar a adoção das medidas judiciais cabíveis.

Com fundamento no art. 6º da LC 75/93, parte final do inciso XX, o Ministério Público Federal, fixa o prazo de 20 (vinte) dias para resposta sobre acatamento ou não da

presente recomendação, demonstrando a adoção de medidas administrativas.

Rio de Janeiro, na data de assinatura eletrônica.

ALINE MANCINO DA LUZ CAIXETA
PROCURADORA DA REPÚBLICA
Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão

ROL DE DOCUMENTOS:

DOC. 1 - Ofício nº 837/2025/CGNAE/SESU/SESu-MEC, com a Nota Técnica nº 35/2025/CGPES/DIPPES/SESU/SESu.

DOC. 2 - Resposta da PUC-Rio ao Ofício/PRRJ/PRDC nº 7173, com cópia da PORTARIA-44/2023.

DOC. 3 - Resposta do Instituto Infnet ao Ofício/PRRJ/PRDC n.º 7179, com o Regramento da Comissão de Heteroidentificação.

DOC. 4 - RECOMENDAÇÃO PRDC nº 114/2025 ao Ministério da Educação - MEC.

DOC. 5 - Resposta da Universidade Veiga de Almeida ao Ofício/PRRJ/PRDC nº 7178.