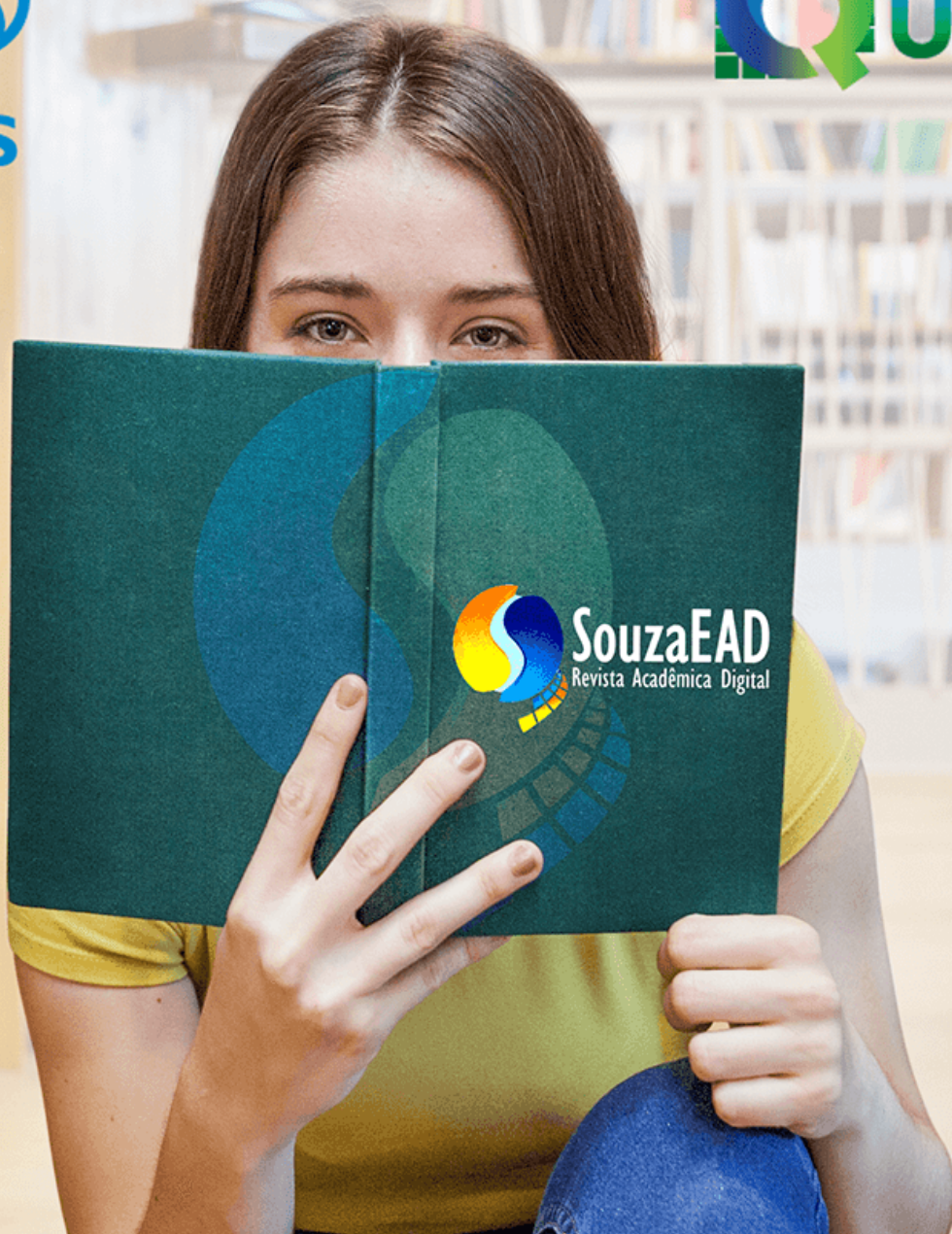




**A AUTODECLARAÇÃO RACIAL EM CONCURSOS PÚBLICOS E OS
LIMITES DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E JUDICIAL: ANÁLISE DO RESP
Nº 2.105.250/RJ DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A
COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO**

**RACIAL SELF-DECLARATION IN PUBLIC COMPETITIONS AND THE
LIMITS OF ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL ACTION: ANALYSIS OF
RESP Nº 2.105.250/RJ OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE ON THE
HETEROIDENTIFICATION COMMITTEE**

SILVA, Edson Gomes Morare¹

RESUMO

Este trabalho analisa os limites da atuação administrativa e judicial sobre a autodeclaração racial nos concursos públicos, com ênfase na atuação das comissões de heteroidentificação e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A pesquisa tem por objetivo examinar os critérios utilizados pelas bancas de heteroidentificação para validar ou rejeitar a autodeclaração de candidatos negros e pardos, e os impactos dessa atuação sobre os direitos fundamentais e a segurança jurídica. O método utilizado foi o dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica, análise documental e estudo de casos extraídos de julgados recentes. O trabalho discute a constitucionalidade das bancas de heteroidentificação e os conflitos gerados por decisões divergentes entre diferentes comissões, que resultam na exclusão de candidatos, muitas vezes, de forma arbitrária ou contraditória. Considera-se a recente promulgação da Lei nº 15.142/2025, que reafirma a autodeclaração como critério primário de identificação étnico-racial, o que reforça a necessidade de conciliar o combate à fraude com a proteção da dignidade da pessoa humana. Ao final, propõem-se alternativas para solucionar a insegurança jurídica, como a criação de um órgão nacional ou a certificação única do fenótipo, de modo a permitir que o candidato use esse reconhecimento em concursos futuros. Conclui-se que a atuação administrativa deve ser pautada pela proporcionalidade e razoabilidade, sob pena de violar direitos constitucionais fundamentais, como o devido processo legal, a igualdade e a segurança jurídica.

Palavras-chave: Autodeclaração racial. Heteroidentificação. Concurso público. Direitos fundamentais. Segurança jurídica.

ABSTRACT

¹ Graduação em Direito na Faculdade de Direito de São Bernado do Campo – FDSBC. e-mail: edsonn.gomes@hotmail.com

This paper analyzes the limits of administrative and judicial action regarding racial self-declaration in public service exams, with an emphasis on the role of self-identification committees and the case law of the Superior Court of Justice. The research aims to examine the criteria used by self-identification committees to validate or reject the self-declaration of Black and mixed-race candidates, and the impacts of this action on fundamental rights and legal certainty. The method used was deductive, with a qualitative approach, through a literature review, document analysis, and case studies extracted from recent judgments. The paper discusses the constitutionality of self-identification committees and the conflicts generated by divergent decisions between different committees, which often result in the exclusion of candidates, often in an arbitrary or contradictory manner. The recent enactment of Law No. 15.142/2025, which reaffirms self-declaration as the primary criterion for ethnic-racial identification, reinforces the need to reconcile the fight against fraud with the protection of human dignity. Finally, alternatives are proposed to address legal uncertainty, such as the creation of a national body or a single phenotype certification, allowing candidates to use this recognition in future public examinations. The conclusion is that administrative action must be guided by proportionality and reasonableness, under penalty of violating fundamental constitutional rights, such as due process, equality, and legal certainty.

Keywords: Racial self-declaration. Heteroidentification. Public examinations. Fundamental rights. Legal certainty.

INTRODUÇÃO

O acesso aos cargos públicos no Brasil é regulado por concursos públicos, os quais devem observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Dentre os diversos aspectos que envolvem esse tema, destaca-se a implementação da política de cotas raciais no serviço público, com o objetivo de combater desigualdades históricas e promover a equidade no ingresso à Administração Pública.

A Lei nº 12.990/2014, ao reservar 20% das vagas para negros nos concursos federais, trouxe à tona uma nova realidade na seleção de servidores públicos. Contudo, a sua aplicação prática revelou controvérsias e impasses, sobretudo quanto à forma de verificação da condição racial declarada pelo candidato. A criação das comissões de heteroidentificação, responsáveis por aferir o fenótipo dos candidatos autodeclarados negros ou pardos, tem gerado

debates relevantes, em especial quando a comissão decide pela não homologação da autodeclaração.

O problema torna-se ainda mais complexo quando o candidato, desclassificado pela comissão, é impedido de participar da ampla concorrência, mesmo que não tenha agido com dolo ou má-fé. Esse cenário levanta um importante problema jurídico: é legítima a exclusão de candidatos de concursos públicos que, embora autodeclarados negros, não tenham sua condição racial confirmada pela comissão de heteroidentificação, mesmo sem indícios de má-fé, impedindo-os de concorrer também pela ampla concorrência?

A escolha do tema justifica-se, portanto, por sua atualidade e relevância prática e teórica, considerando o aumento da judicialização de casos semelhantes, a subjetividade dos critérios de heteroidentificação e os impactos diretos sobre a vida de milhares de candidatos. A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), especialmente o REsp 2.105.250-RJ, evidencia a necessidade de analisar os limites da atuação administrativa e os contornos da intervenção judicial nessas situações. Trata-se de tema que exige uma abordagem equilibrada entre a defesa das ações afirmativas e a proteção dos direitos fundamentais, como a ampla concorrência e o devido processo legal.

Diante desse cenário, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar os limites jurídicos da exclusão de candidatos de concursos públicos por não homologação de autodeclaração racial, à luz da jurisprudência do STJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), com especial enfoque no direito do candidato de concorrer também pela ampla concorrência.

1. FUNDAMENTOS LEGAIS (Lei nº 12.990/2014, ADC 41/DF) PARA A AUTODECLARAÇÃO RACIAL E A POLÍTICA DE COTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, estabeleceu reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração pública federal, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista

controladas pela União para candidatos que se autodeclarem pretos ou pardos, conforme o quesito raça/cor utilizado pelo IBGE.

O artigo 1º da norma deixa claro que a reserva se aplica sempre que o número de vagas no certame for igual ou superior a três. Já o artigo 2º define que a autodeclaração é critério suficiente para habilitação à política de cotas, mas estabelece, em parágrafo único, a possibilidade de exclusão do candidato em caso de declaração falsa, mediante devido processo administrativo com contraditório e ampla defesa.

Importante inovação trazida pela lei foi a previsão de concorrência concomitante: os candidatos autodeclarados negros concorrem simultaneamente às vagas da ampla concorrência e às vagas reservadas. Isso significa que sua classificação entre os melhores colocados não impede que outros candidatos negros sejam contemplados com as vagas específicas, respeitando-se os percentuais mínimos legais (BRASIL, 2014).

A aplicação da Lei nº 12.990/2014 provocou debates jurídicos e questionamentos quanto à sua constitucionalidade, especialmente por tratar de ações afirmativas no serviço público. Para dirimir dúvidas e pacificar a matéria, foi ajuizada a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, julgada pelo STF em 2017.

O STF, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade integral da Lei nº 12.990/2014, entendendo que a reserva de vagas para negros não viola os princípios do concurso público, da eficiência ou da isonomia, ao contrário: concretiza o ideal de igualdade material previsto na Constituição Federal (BRASIL, STF, 2017).

A Corte destacou que a medida se insere no dever do Estado de reparação histórica e combate ao racismo estrutural, viabilizando o acesso da população afrodescendente a cargos públicos em níveis mais representativos (BRASIL, STF, 2017).

Além disso, o julgamento da ADC 41 reafirmou a legitimidade da utilização de mecanismos de heteroidentificação, desde que garantidos o respeito à dignidade da pessoa humana e o devido processo legal. A decisão também

consagrou princípios importantes, como a alternância e proporcionalidade na nomeação dos aprovados, e a vedação de manobras administrativas que fracionem vagas com o objetivo de burlar a aplicação da reserva legal (BRASIL, STF, 2017).

A constitucionalidade da norma, portanto, está solidamente respaldada pela jurisprudência do STF, que reconheceu a compatibilidade das cotas com os objetivos fundamentais da República, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88).

1.1. ALTERAÇÃO PELA LEI Nº 15.142, DE 3 DE JUNHO DE 2025

A promulgação da Lei nº 15.142/2025 representou um novo marco no desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil, especialmente no que se refere à reserva de vagas para grupos historicamente minorizados nos concursos públicos federais.

A nova legislação revogou a Lei nº 12.990/2014, ampliando tanto o alcance subjetivo quanto o percentual de reserva, sem, contudo, contrariar os fundamentos jurisprudenciais já consolidados pelo STF na ADC 41, tampouco restringir direitos anteriormente assegurados.

De forma inovadora, a Lei nº 15.142/2025 passou a reservar 30% das vagas oferecidas em concursos públicos e processos seletivos simplificados para pessoas pretas, pardas, indígenas e quilombolas, no âmbito da administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (BRASIL, 2025, art. 1º).

Esse alargamento do rol de beneficiários evidencia uma clara ampliação do direito à inclusão racial, e não uma restrição. Além de reconhecer formalmente os povos indígenas e quilombolas como destinatários da política de cotas, a nova norma reafirma o princípio da concomitância de concorrência: os candidatos optantes pelas vagas reservadas continuam concorrendo simultaneamente na ampla concorrência (art. 7º, § 1º).

Em síntese, a nova lei não alterou a jurisprudência existente, mas reforçou e aprimorou a política de cotas raciais, alinhando-a às exigências de maior representatividade étnico-racial no serviço público brasileiro, preservando o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 2.105.250/RJ.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AOS CONCURSOS PÚBLICOS

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II), consagra não apenas um procedimento seletivo, mas a materialização de diversos princípios constitucionais fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, destaca-se que o concurso público realiza os princípios da democracia, da isonomia, da legalidade, da impessoalidade e da ampla acessibilidade, promovendo um processo eficiente e objetivo de escolha dos servidores públicos, voltado à seleção dos mais capacitados para a atuação estatal.

O princípio democrático, nas palavras de Bonavides, é o mais elevado de nosso ordenamento, conferindo aos cidadãos o poder de participar, direta ou indiretamente, da administração pública. Dessa forma, o concurso público representa uma via legítima e constitucionalmente garantida de participação na estrutura estatal (BONAVIDES, 2001).

O princípio da isonomia, por sua vez, impõe à Administração Pública o dever de tratar de forma equânime todos os candidatos, vedando discriminações indevidas ou privilégios sem respaldo legal. Todos devem ter igualdade de oportunidades, e eventuais restrições devem ser justificadas por valores constitucionais e previstas em lei formal (ROCHA, 1999).

O princípio da eficiência, introduzido expressamente no caput do art. 37 da Constituição, impõe à Administração a obrigação de selecionar os candidatos

mais aptos, com base em critérios objetivos e transparentes, para assegurar a prestação adequada e otimizada dos serviços públicos (GABARDO, 2002; MOREIRA, 2025).

Já o princípio da legalidade, especialmente relevante no contexto dos concursos públicos, exige que todos os requisitos de ingresso no serviço público estejam expressamente previstos em lei, não podendo o edital inovar no ordenamento jurídico (MOTTA, 2005).

O princípio da impessoalidade reforça a ideia de que o certame deve ocorrer sem favorecimentos pessoais, subjetivismos ou discricionariedades indevidas. O Estado não seleciona pessoas, mas sim méritos, qualificações e capacidades.

Ademais, o concurso público, ao configurar-se como procedimento e processo administrativo, está sujeito à observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CF/88. Conforme Motta (2005), a ocorrência de controvérsias entre candidatos ou entre estes e a Administração torna indispensável a instauração de processo administrativo, com todas as garantias constitucionais correlatas.

Dessa forma, o concurso público não apenas seleciona candidatos, mas concretiza os valores constitucionais, garantindo a moralidade, a confiança recíproca, a boa-fé e a previsibilidade nas relações entre o Estado e os administrados.

Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da moralidade exige da Administração uma atuação baseada em sinceridade e lealdade, vedando comportamentos astuciosos que comprometam o exercício de direitos pelos cidadãos (BANDEIRA DE MELLO, 2021).

Conclui-se, deste modo, que os princípios constitucionais aplicáveis ao concurso público não são meros enunciados, mas normas cogentes que regem, condicionam e orientam toda a atuação da Administração Pública na seleção de seus quadros, devendo ser respeitados de forma integral, sob pena de nulidade do certame.

2.1. PAPEL DO EDITAL E SUA VINCULAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO E AOS CANDIDATOS

O edital de concurso público é o instrumento convocatório por meio do qual a Administração Pública define, previamente, todas as regras que regerão o certame.

Trata-se de um ato administrativo normativo e vinculante, que passa a constituir verdadeira lei interna do concurso, conforme reiterada jurisprudência do STJ.

Deste modo, o edital vincula não apenas os candidatos, que dele tomam conhecimento e nele se baseiam para participar do certame, como também a própria Administração Pública, que está impedida de contrariar ou alterar, durante a sua execução, as disposições nele constantes.

A esse respeito, o STJ já firmou orientação sólida no sentido de que o edital deve ser cumprido com rigor. Destaca-se, por exemplo, o julgado no AgInt nos EDcl no RMS 70.988/MS, em que se reconheceu a nulidade da decisão administrativa que apreciou recurso de candidatos por órgão diverso daquele previsto no edital.

No caso, dois candidatos foram reprovados no curso de formação de um concurso público estadual e apresentaram recurso à Comissão Organizadora do Concurso, como expressamente previsto no edital. No entanto, os recursos foram analisados pelo Conselho Deliberativo da Escola Penitenciária, que apenas ratificou a nota atribuída sem qualquer motivação fundamentada. Para o STJ, essa conduta violou frontalmente o princípio da vinculação ao edital:

“O edital constitui a lei interna do concurso público, vinculando não apenas os candidatos, mas também a própria Administração, com regras dirigidas à observância do princípio da igualdade” (STJ. 1ª Turma. AgInt no RMS 61.892/MG, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 1/7/2021)

O fundamento jurídico da vinculação ao edital decorre da aplicação de princípios constitucionais e administrativos fundamentais, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e moralidade.

O art. 37, caput, da Constituição Federal exige da Administração Pública o respeito aos princípios explícitos e implícitos da administração, e o inciso II do mesmo artigo estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme regras previamente estabelecidas.

Ademais, a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na esfera federal, estabelece em seu art. 50, III, que os atos administrativos que decidam processos seletivos devem ser motivados, com a devida exposição dos fundamentos jurídicos e fáticos. A ausência de motivação ou o exame do recurso por órgão incompetente, como ocorreu no caso julgado pelo STJ, configura violação à legalidade e ao direito de petição (art. 5º, XXXIV, CF) e ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, CF).

Nesse contexto, é possível afirmar que o desrespeito ao edital pode ensejar a invalidação de atos administrativos praticados no decorrer do certame. Isso porque, segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro a Administração não pode afastar-se das normas contidas no edital sem incorrer em ilegalidade, passível de controle pelo Poder Judiciário (DI PIETRO, 2025).

Além disso, o processo seletivo por concurso público é compreendido como um processo administrativo complexo, composto por diversas etapas interdependentes. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2025), não se trata de um ato isolado, mas de uma sequência articulada de atos administrativos orientados à obtenção de um resultado e conclusivo, o que impõe o cumprimento rígido das normas e etapas previstas, em especial daquelas estabelecidas no edital.

Assim sendo, o edital não pode ser ignorado, relativizado ou alterado arbitrariamente pela Administração. Qualquer alteração relevante após a sua publicação somente poderá ser admitida antes da realização das provas e com a devida publicidade, sob pena de nulidade do certame ou de seus atos.

3. A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI 12.990/2014 E A PRESERVAÇÃO DA AMPLA CONCORRÊNCIA

O Recurso Especial n. 2.105.250/RJ, julgado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, introduziu importante interpretação da Lei n. 12.990/2014 à luz do princípio da razoabilidade e da lógica sistemática da norma.

O caso envolvia candidato cuja autodeclaração como pessoa negra não foi homologada pela Comissão de Heteroidentificação da EPCAR, razão pela qual fora eliminado do certame, inclusive das vagas da ampla concorrência, mesmo tendo sido aprovado nesta última classificação.

O cerne da controvérsia residiu na interpretação do parágrafo único do art. 2º da referida lei, que prevê que, em caso de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso. Para o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a não homologação da autodeclaração bastaria para presumir falsidade e justificar a eliminação total. Contudo, o STJ, adotando interpretação sistemática e finalística da legislação, entendeu que a sanção legal de eliminação só se aplica às vagas reservadas, não alcançando a ampla concorrência:

“A sanção contida no parágrafo único do referido art. 2º – eliminação do candidato que prestar declaração falsa acerca de sua condição de pessoa negra – se restringe à disputa pelas vagas reservadas, não alcançando o certame referente às vagas destinadas à ampla concorrência” (REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 04/12/2024).

Essa compreensão está em perfeita sintonia com o art. 3º da mesma lei, que assegura aos candidatos negros a possibilidade de concorrerem simultaneamente às vagas reservadas e às de ampla concorrência, sendo que os aprovados nesta última não serão computados para efeito do preenchimento das vagas de cotas. Por isso, a eliminação de tais candidatos da lista geral configura excesso punitivo e interpretação extensiva em prejuízo do administrado, incompatível com a legalidade estrita em matéria de concurso público.

Além disso, o STJ reafirmou que a interpretação das normas legais deve respeitar o *caput* e não se dissociar de sua finalidade, conforme consagrado em sua jurisprudência (REsp 1.616.231/SP e REsp 443.968/PR), aplicando a lógica de que parágrafos e incisos devem ser lidos em conformidade com o corpo principal da norma.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.616.231/SP, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou entendimento no sentido de que a anistia fiscal prevista no art. 17 da Lei 9.779/1999, relativa à exclusão de juros e multa sobre débito tributário, somente se aplica às hipóteses em que o contribuinte, beneficiado por decisão judicial fundada na inconstitucionalidade de norma, teve essa fundamentação afastada por decisão posterior do Supremo Tribunal Federal, declarando-a constitucional. Ressaltou-se que a interpretação deve ser feita de forma harmônica entre o *caput* do referido artigo e os parágrafos acrescentados pela Medida Provisória 2.158-35/2001.²

Ora, o próprio *caput* do art. 2º da Lei nº 12.990/2014 delimita o campo de aplicação da norma ao tratar da reserva de vagas a candidatos autodeclarados pretos ou pardos, sendo nesse contexto que se insere a sanção de eliminação prevista no parágrafo único. Já o art. 3º do mesmo diploma assegura de forma clara que tais candidatos também participarão da ampla concorrência em igualdade de condições com os demais, e que a aprovação na lista geral não será computada para efeito de preenchimento das cotas, o que reforça a autonomia e integridade dessa classificação.

Destarte, interpretar a sanção de eliminação de forma extensiva a ponto de atingir a classificação geral do candidato, sobretudo quando este demonstrou mérito para figurar na ampla concorrência, contraria não apenas a literalidade da norma, mas também sua finalidade inclusiva e igualitária, conduzindo a um resultado excessivamente punitivo e desproporcional. A *ratio legis* da Lei nº 12.990/2014 está centrada na promoção da igualdade de oportunidades, e não

² (REsp 1.616.231/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/06/2017).

na punição exacerbada de candidatos cuja autodeclaração não tenha sido homologada, quando ausente prova de dolo ou fraude (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 04 dez. 2024).

De tal modo, a conclusão adotada pelo STJ no julgamento do REsp 2.105.250/RJ deve ser prestigiada como expressão do princípio da interpretação sistemática e teleológica, assegurando a observância do devido processo legal, da proporcionalidade e da vinculação estrita à legalidade em matéria de concursos públicos.

3.1. A DISTINÇÃO ENTRE NÃO HOMOLOGAÇÃO FENOTÍPICA E FALSIDADE IDEOLÓGICA: AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ E VEDAÇÃO À PRESUNÇÃO

Outro ponto fundamental do acórdão do STJ refere-se à diferença técnica entre a não homologação da autodeclaração pelo juízo fenotípico da comissão e a configuração de falsidade ideológica, que exige a presença de dolo ou má-fé. O Tribunal reconheceu que a não homologação não é sinônimo de falsidade, tampouco autoriza, por si só, a imputação de conduta dolosa ao candidato:

“A não homologação de uma autodeclaração não imputa a esta, de forma automática, a pecha de falsa, sob pena, inclusive, de se estar a presumir a má-fé do candidato” (REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 04/12/2024).

A Lei 12.990/2014 é silente quanto ao conceito de “declaração falsa”, e, por isso, o STJ recorreu à analogia com o art. 299 do Código Penal e o art. 350 do Código Eleitoral, ambos exigindo o dolo específico de prejudicar direito ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante. Tal raciocínio foi corroborado por precedentes como o AgRg no HC 867.521/SP e o AgInt no AREsp 2.241.818/SP, os quais vedam a presunção de má-fé sem prova robusta.

Código Penal Falsidade ideológica Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade

sobre fato juridicamente relevante: [...] (BRASIL, Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

Código Eleitoral Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: [...] (BRASIL, Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

Segundo a jurisprudência do STJ, “se o objeto jurídico da falsidade é a fé pública, seu elemento subjetivo é a vontade de 'prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante'” (AgRg no REsp n. 2.093.736/SP, relator Ministro Jesuíno Rissato, Desembargador Convocado do TJDFT, Sexta Turma, DJe de 11/4/2024).

Nessa toada, a mera não homologação da autodeclaração do candidato, pela comissão de heteroidentificação, não pode ser automaticamente associada à falsidade daquela autodeclaração. O Superior Tribunal de Justiça, em consonância com a jurisprudência consolidada, deixa claro que a presunção de má-fé é inadmissível, sendo indispensável a existência de elementos concretos que demonstrem dolo ou intencionalidade de burlar a legislação.

Como bem observa Humberto Ávila (2006, p. 139), “a razoabilidade impõe a relação entre a norma geral e as particularidades do caso concreto”. Nessa linha, não é razoável aplicar uma sanção gravosa como a eliminação do concurso sem que haja comprovação inequívoca de falsidade ideológica. A eliminação baseada unicamente na divergência fenotípica, portanto, fere o princípio da proporcionalidade e da legalidade estrita.

Nesse mesmo sentido, Petruccelli (2013, p. 21-22) adverte que “[...] a identificação de determinadas feições e o seu revestimento de um significado 'racial' exige um contexto ideológico específico que lhes outorgue sentido”, reforçando a ideia de que o julgamento fenotípico não pode ser dissociado de uma análise mais ampla e fundamentada, sob pena de se incorrer em discricionariedade desproporcional e arbitrária.

Nesse sentido, a heteroclassificação, por mais bem estruturada que esteja, é sempre resultado de um juízo subjetivo, e não pode ser absolutizada a ponto de anular direitos decorrentes da autodeclaração, especialmente quando

não se demonstra qualquer má-fé do candidato. Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello (2025), a presunção de legitimidade dos atos administrativos não é absoluta, devendo ceder diante da necessidade de conformidade com os princípios constitucionais, especialmente o da razoabilidade.

Em reforço a essa perspectiva, Alessandra Santos Nascimento e Dagoberto José Fonseca (2013) alertam para os riscos de se adotar conceitos amplos e indeterminados, como “afrodescendente”, de forma absoluta e sem considerar a diversidade e complexidade da identidade racial brasileira. Ao reduzir a identidade racial a um juízo fenotípico absoluto, corre-se o risco de se promover um novo tipo de exclusão, travestido de critério objetivo.

O julgado em análise evidencia a necessidade de interpretação legal que respeite a pluralidade da sociedade brasileira e assegure a efetividade das ações afirmativas sem vulnerar os direitos fundamentais dos candidatos. Ao reconhecer que a simples não homologação não equivale à declaração falsa, o STJ reafirma o papel garantista do Poder Judiciário e a função das cortes superiores como guardiãs da legalidade e da justiça material no âmbito dos concursos públicos.

Assim, a interpretação conjugada dos arts. 2º e 3º da Lei 12.990/2014, com os princípios constitucionais da razoabilidade, legalidade e presunção de inocência, impõe que apenas a comprovação efetiva de dolo autorize a eliminação total do candidato, sendo incabível sua exclusão da ampla concorrência por mera não confirmação fenotípica.

3.2. O CONTROLE JUDICIAL DAS CLÁUSULAS EDITALÍCIAS E A RESERVA LEGAL EM CONCURSOS PÚBLICOS

O julgamento também reafirmou a possibilidade de controle jurisdicional sobre cláusulas editalícias, quando estas se mostram contrárias à Constituição ou à legislação vigente. No caso, a cláusula 2.4.6 do edital da EPCAR previa a eliminação total do candidato, inclusive da ampla concorrência, caso sua

autodeclaração não fosse homologada, mesmo que ele estivesse classificado por nota.

Ao contrário do decidido pelo TRF-2, o STJ entendeu que a referida cláusula conflita com a interpretação sistemática da Lei 12.990/2014, e que o edital não pode restringir ou suprimir direitos legalmente assegurados, tampouco estabelecer presunções desfavoráveis não autorizadas pelo legislador. Nesse sentido, o acórdão destacou:

“A interpretação emprestada à referida cláusula editalícia [...] importou em manifesta afronta ao comando legal contido nos multicitados arts. 2º, parágrafo único, e 3º, ambos da Lei n. 12.990/2014” (REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 04/12/2024).

Reiterando precedentes como o REsp 730.934/DF e o AgInt no AREsp 1.414.536/SP, a Corte firmou o entendimento de que o Judiciário pode e deve intervir quando a regra do edital for ilegal ou exorbitante, ainda que os candidatos tenham aderido a ela. Isso decorre do fato de que, nos concursos públicos, o edital está submetido à legalidade estrita e não pode extrapolar o conteúdo normativo que regulamenta a seleção de servidores públicos.

Deste modo, embora o edital seja a “lei do concurso”, ele não está imune ao controle judicial, e deve sempre ser interpretado à luz do ordenamento jurídico, sob pena de nulidade da regra ilegal ou desproporcional.

3.3. LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL (RE 632.853/STF)

O Poder Judiciário tem papel fundamental no controle da legalidade dos atos administrativos em concursos públicos. Entretanto, esse controle deve respeitar os limites traçados pelo princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), especialmente quando a controvérsia envolve aspectos de mérito administrativo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 632.853/CE, com repercussão geral reconhecida (Tema 485), fixou tese relevante ao estabelecer que:

“Não compete ao Poder Judiciário substituir a banca examinadora para reavaliar questões e critérios de correção em concursos públicos, salvo em hipóteses de flagrante ilegalidade ou inobservância das normas do edital.” (STF, RE 632.853/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10.08.2011, DJe 19.12.2013)

A atuação judicial, portanto, fica restrita ao controle de legalidade, e não de conveniência ou oportunidade. A banca examinadora detém discricionariedade técnica para avaliar e corrigir as provas aplicadas, e essa competência só pode ser afastada em caso de manifesta ilegalidade, arbitrariedade ou afronta ao edital. Essa diretriz prestigia os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência (CF, art. 37, caput), impedindo o Judiciário de invadir a seara técnica administrativa.

Essa orientação foi reafirmada pelo STJ no julgamento do REsp 2.105.250/RJ, no qual se reconheceu que o candidato cotista tem direito subjetivo de concorrer pela ampla concorrência, mesmo diante da não homologação fenotípica pela comissão avaliadora, desde que tenha obtido pontuação suficiente. Segundo o STJ: “O reconhecimento do direito de o candidato negro concorrer na ampla concorrência não está condicionado à homologação da autodeclaração por banca de heteroidentificação.” (STJ, REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Assusete Magalhães, 2ª Turma, j. 21.11.2023, DJe 04.12.2023)

Ainda que a comissão tenha indeferido a autodeclaração para fins de cotas raciais, o Judiciário atuou para garantir o direito líquido e certo à ampla concorrência, pois o edital assim previa. Não houve reexame do mérito da decisão administrativa, mas sim a correção da interpretação jurídica do edital em consonância com os princípios constitucionais da isonomia e da legalidade.

3.4. SÍNTESE DO ENTENDIMENTO DO STJ SOBRE AUTODECLARAÇÃO, HETEROIDENTIFICAÇÃO E OS LIMITES DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E JUDICIAL

A análise jurisprudencial do Recurso Especial nº 2.105.250/RJ, julgado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, representa um marco relevante no debate sobre a autodeclaração racial em concursos públicos, particularmente quanto aos limites da atuação da Comissão de Heteroidentificação e do próprio Poder Judiciário. O caso analisado envolveu a Escola Preparatória de Cadetes do Ar (EPCAR), e teve como pano de fundo a interpretação dos arts. 2º e 3º da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas em concursos públicos federais a candidatos negros (pretos e pardos).

O candidato havia sido eliminado do certame após a não homologação de sua autodeclaração racial pela comissão avaliadora, mesmo tendo obtido pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência. O edital da EPCAR (cláusula 2.4.6) previa expressamente que a não homologação implicaria eliminação total, inclusive da lista geral, o que foi acatado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região. No entanto, o STJ adotou uma interpretação sistemática e teleológica da legislação, afastando essa penalidade total por considerá-la exorbitante e incompatível com os princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade e isonomia.

Segundo o acórdão, a sanção prevista no parágrafo único do art. 2º da Lei 12.990/2014, que determina a eliminação do candidato que prestar declaração falsa, não se aplica à disputa por vagas da ampla concorrência. O dispositivo deve ser interpretado em harmonia com o caput do artigo e com o art. 3º da mesma lei, que assegura a possibilidade de concorrência simultânea em ambas as modalidades, prevendo, inclusive, que os candidatos aprovados na ampla concorrência não serão computados para o preenchimento das cotas (REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 04/12/2024).

Além disso, o STJ reafirmou que a mera não homologação fenotípica não é, por si só, suficiente para caracterizar falsidade ideológica. A Corte destacou que a eliminação total do candidato requer a comprovação de dolo, ou seja, intenção deliberada de fraudar a reserva de vagas, conforme exigido pelos arts. 299 do Código Penal e 350 do Código Eleitoral, que definem falsidade ideológica (BRASIL, Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;

BRASIL, Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Nas palavras do STJ: “A não homologação de uma autodeclaração não imputa a esta, de forma automática, a pecha de falsa, sob pena, inclusive, de se estar a presumir a má-fé do candidato.” (REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 04/12/2024)

A jurisprudência é coerente com o entendimento segundo o qual a identidade racial no Brasil é fluida e socialmente construída, como demonstram autores como Oracy de Nogueira, Peter Fry, Lilia Schwarcz e Petruccelli (2013), que alertam para a subjetividade do juízo fenotípico e os riscos de sua absolutização. A imposição de sanções severas com base exclusivamente nesse juízo subjetivo, sem elementos objetivos de dolo, viola a presunção de boa-fé do candidato e o devido processo legal.

Essa lógica também se aplica ao controle judicial das cláusulas editalícias, as quais, embora se reconheça que vinculam tanto a Administração quanto os candidatos, não estão imunes à revisão judicial quando extrapolam ou contradizem o texto legal. No caso em comento, o STJ entendeu que a cláusula que previa a eliminação total do candidato contrariava diretamente os arts. 2º e 3º da Lei nº 12.990/2014, ensejando a intervenção judicial por ilegalidade manifesta: “A interpretação emprestada à referida cláusula editalícia [...] importou em manifesta afronta ao comando legal contido nos multicitados arts. 2º, parágrafo único, e 3º, ambos da Lei n. 12.990/2014.” (REsp 2.105.250/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 04/12/2024)

O controle jurisdicional, portanto, não configurou invasão do mérito administrativo, mas sim garantia da legalidade e proteção dos direitos fundamentais dos candidatos, especialmente o direito à ampla concorrência quando preenchidos os requisitos objetivos. Esse ponto foi reafirmado pelo STF no RE 632.853/CE, ao estabelecer que a atuação judicial não pode substituir a banca examinadora em aspectos técnicos, mas pode intervir diante de ilegalidades flagrantes ou violação ao edital (STF, RE 632.853/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10.08.2011, DJe 19.12.2013).

4. PROPOSTAS PARA HARMONIZAÇÃO ENTRE A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS E A SEGURANÇA JURÍDICA NOS CONCURSOS PÚBLICOS

A análise empreendida ao longo deste trabalho revela que o controle administrativo exercido nos concursos públicos, embora juridicamente necessário para assegurar a legalidade, a moralidade e a isonomia do certame, vem gerando conflitos práticos relevantes, especialmente no que se refere à aplicação das políticas afirmativas previstas na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais.

Em resposta às controvérsias relativas à aferição da identidade étnico-racial nos concursos públicos e políticas afirmativas, foi editada a Lei nº 15.142, de 2025, a qual estabelece critérios normativos mais precisos acerca da definição de identidade étnico-racial. O diploma legal reafirma a autodeclaração como critério jurídico central, em consonância com o disposto no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). Nesse sentido, dispõe o art. 2º da referida norma:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – pessoa preta ou parda: aquela que se autodeclarar preta ou parda, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), na forma de regulamento;

II – pessoa indígena: aquela que se identifica como parte de uma coletividade indígena e é reconhecida por seus membros como tal, independentemente de viver ou não em território indígena;

III – pessoa quilombola: aquela pertencente a grupo étnico-racial, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotado de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade preta ou parda.

A centralidade conferida à autodeclaração reafirma o entendimento de que a identidade étnico-racial é, antes de tudo, um processo subjetivo e relacional, reconhecido juridicamente como suficiente para fins de identificação. Ainda que a legislação admita a possibilidade de instrumentos auxiliares, como a heteroidentificação, esta não pode se sobrepor de forma absoluta à autodeclaração, tampouco produzir efeitos que contrariem os princípios do

devido processo legal substantivo, da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade.

Com isso, a Lei nº 15.142/2025 representa um avanço normativo importante na harmonização entre os mecanismos de controle da política de cotas e a garantia dos direitos fundamentais dos candidatos, especialmente no que se refere à proteção contra discricionariedades administrativas que possam culminar em exclusões indevidas.

Diante dessa realidade, é legítimo propor medidas de harmonização que garantam maior previsibilidade, racionalidade e segurança jurídica no reconhecimento da condição de beneficiário das cotas raciais.

A primeira proposta seria a criação de um órgão federal especializado em heteroidentificação, composto por banca nacional multidisciplinar, cuja atuação fosse voltada à análise definitiva do fenótipo racial dos candidatos autodeclarados. Uma vez reconhecida sua condição por esse órgão central, o candidato estaria habilitado de forma permanente a concorrer nas vagas destinadas a pessoas negras em concursos públicos em qualquer esfera federativa. Essa proposta garantiria uniformidade, segurança jurídica e respeito à isonomia. No entanto, reconhece-se que sua viabilidade orçamentária é limitada, sobretudo diante do atual contexto de grave desequilíbrio fiscal vivenciado pelo Estado brasileiro, com acúmulo de déficits e restrições legais à criação de novas estruturas administrativas.

Por essa razão, apresenta-se uma segunda proposta, mais exequível e de custo reduzido, consistente na habilitação de bancas regionais certificadoras, compostas por profissionais altamente capacitados, a fim de promover a análise fenotípica do candidato uma única vez. Após essa análise, o candidato receberia um documento oficial de reconhecimento de sua condição de pessoa preta ou parda, o qual poderia ser utilizado em todos os concursos públicos posteriores, salvo hipótese de impugnação ou fraude comprovada.

Essa sistemática traria benefícios evidentes à Administração e aos candidatos: redução de custos operacionais com a repetição de bancas a cada

certame, evitação de decisões contraditórias, e maior respeito aos princípios da economicidade, da eficiência administrativa e da segurança jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar os limites da atuação administrativa e judicial sobre a autodeclaração racial nos concursos públicos revelou um cenário de tensões entre o dever estatal de combater fraudes e a obrigação constitucional de proteger direitos fundamentais. A política de cotas, embora consolidada juridicamente, encontra na prática barreiras criadas por critérios subjetivos e pela falta de uniformidade das comissões de heteroidentificação, que acabam por gerar insegurança jurídica e instabilidade nos certames.

O julgamento do Recurso Especial nº 2.105.250/RJ pelo Superior Tribunal de Justiça deixou claro que a eliminação do candidato só é legítima quando há demonstração inequívoca de dolo. A simples não homologação da autodeclaração, baseada em juízo fenotípico, não equivale à falsidade ideológica e tampouco pode justificar a exclusão da ampla concorrência. É nesse ponto que o combate à fraude não pode se desvirtuar a ponto de criar formas de exclusão.

A atuação administrativa deve observar os princípios da razoabilidade, legalidade estrita, igualdade material e presunção de boa-fé. A sanção desproporcional, aplicada sem contraditório real, transforma a política de inclusão em um processo de seleção por aparência, fundado em percepções subjetivas e instáveis. Julgar sem cuidado, punir sem dolo e excluir sem ouvir são práticas que invertem o papel do Estado, convertendo garantias em obstáculos.

Exigir processo regular, contraditório e fundamentação técnica não é obstáculo à política de cotas, mas condição essencial para sua legitimidade e permanência como instrumento de justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 38. ed. São Paulo: Fórum, 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 4. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2021.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 15.142, de 2 de abril de 2025. Dispõe sobre a identidade étnico-racial para fins de implementação de ações afirmativas no âmbito da Administração Pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 abr. 2025. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF. Rel. Min. Luís Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 17 ago. 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 632.853/CE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 10 ago. 2011. DJe 19 dez. 2013. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.105.250/RJ. Rel. Min. Assusete Magalhães. 2ª Turma. Julgado em 21 nov. 2023. DJe 04 dez. 2023. Informativo STJ nº 836.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. São Paulo: Forense, 2025.

FONSECA, Dagoberto José; NASCIMENTO, Alessandra Santos. Classificação e identidades. In: PETRUCCELLI, José Luiz; SABOIA, Ana Lúcia (Org.). Características étnico-raciais da população: classificação e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. p. 55-72.

GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo. 7. ed. São Paulo: Fórum, 2025.

MOTTA, Fabrício. Concurso público e princípios constitucionais. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 239, p. 139-148, jan./mar. 2005.

NOGUEIRA, Oracy. Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais. Prefácio de Thales de Azevedo. São Paulo: T.A. Queiroz, 1985.

PETRUCCELLI, José Luiz. Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual. In: PETRUCCELLI, José Luiz; SABOIA, Ana Lúcia (Org.). Características étnico-raciais da população: classificação e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. p. 19-36.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999.

SCHWARCZ, Lília Moritz. Racismo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2010.

SKIDMORE, Thomas E. Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro (1870-1930). Trad. Donaldson M. Garschagen. Prefácio de Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. AgInt nos EDcl no RMS 70.988/MS. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 9/10/2023. Informativo 797.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. AgInt no RMS 61.892/MG. Rel. Min. Regina Helena Costa. DJe 1/7/2021.