



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal  
Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal  
Coordenação-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal  
Divisão de Concursos Públicos

Nota Técnica SEI nº 1610/2019/ME

**Assunto: Solicitação de informações pelo MPF. Cotas raciais. Portaria Normativa nº 4, de 2018. Eliminação de candidato com autodeclaração não confirmada durante a heteroidentificação.**

**Referência:** Processo nº 14021.100478/2019-13

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se do Ofício nº 699/19/VMM/PR-RN, em que o Ministério Público Federal (MPF), por intermédio da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, a fim de instruir o Procedimento Preparatório nº 1.28.000.001358/2019-31, solicita informações sobre a *"compatibilidade do art. 11 da Portaria Normativa nº 4/2018 com a Lei 12.990/2014, a ratio decidendi firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC nº 41/DF e os precedentes do CNJ mencionados no despacho, cópia inclusa, esclarecendo, ainda, as possíveis medidas que pretende adotar para corrigir eventual ilegalidade/inconstitucionalidade."* Para tanto, fixa o **prazo de 10 (dez) dias** a partir do recebimento, ou seja, até **16 de setembro de 2019**.

## ANÁLISE

2. Inicialmente, ressalta-se que a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, estabeleceu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos no âmbito do Poder Executivo Federal aos candidatos negros. Nesse sentido, para concorrer a essas vagas, o candidato deve se autodeclarar negro e para isso, a Lei nº 12.990, de 2014, prevê procedimento administrativo com o objetivo de garantir o êxito da política afirmativa e de averiguar autodeclarações não condizentes com a realidade.

3. Com vistas à regulamentação, a Orientação Normativa nº 3, de 1 de agosto de 2016, foi exarada pela então Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT) com a disposição sobre obrigatoriedade da previsão, em edital, de fase de verificação da autodeclaração dos candidatos que concorrem pelas vagas reservadas aos negros, no bojo da política de ação afirmativa cunhada na Lei nº 12.990, de 2014. Todavia, apesar da referida norma infraconstitucional estabelecer importantes diretrizes, não foi satisfatória ao regulamentar o procedimento de verificação da autodeclaração de modo a orientar as bancas organizadoras de concursos públicos.

4. Logo, diante da falta de previsão de procedimentos claros de verificação e denúncias de fraudes que ensejaram ações judiciais em concursos públicos, o Ministério Público Federal e o extinto Ministério do Planejamento, por meio da Portaria Conjunta MP/MJC nº 11, de 26 de dezembro de 2016, instituíram Grupo de Trabalho Interministerial de Cotas Raciais (GTI), com a finalidade de discutir o tema e apresentar diretrizes para edição de novo normativo.

5. Relevante informar que a instituição do GTI foi consequência de recomendação do próprio Ministério Público Federal e em resposta a indícios de ocorrência de declarações falsas por parte de alguns candidatos que se autodeclararam pretos ou pardos, bem como ao ajuizamento pelo MPF da Ação Civil Pública nº 003965-44.2016.4.01.3400.

6. Objetivou-se, então, consolidar e uniformizar os entendimentos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional acerca dos procedimentos mínimos a serem adotados nos respectivos concursos públicos para a certificação da veracidade das autodeclarações raciais dos candidatos aprovados que se propõem a concorrer às vagas reservadas, nos termos da Lei nº 12.990, de 2014.

7. Participaram diretamente do GTI dezenove atores de diferentes unidades e instituições públicas, sendo elas: a então Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), a Secretaria-Executiva e a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) do

então Ministério dos Direitos Humanos; a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); a extinta Escola de Administração Fazendária (Esaf); e o extinto Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

8. No Relatório Final do GTI, também foi destacada a contribuição nas discussões *"da Dra Ana Carolina Roman, Procuradora do Ministério Público Federal; do Sr. Ricardo Bastos Cunha - Diretor de Contratação e Gestão de Eventos do CEBRASPE; do Professor Nelson Inocêncio da Universidade de Brasília (UNB); do Sr. Luiz Mário Couto, Coordenador de Aferição de Habilidades e Capacidades Específicas da UnB e do Professor Dumas, Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/MDH)."* Além disso, extrai-se do referido relatório que:

No mês de setembro de 2017 realizou-se o **Seminário Jurídico sobre a Política de Cotas no Serviço Público: avanços e desafios**, organizado pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR do Ministério dos Direitos Humanos - MDH, cujo objetivo foi promover discussões e alinhar os entendimentos acerca da Política de Cotas no Serviço Público, de modo a contribuir para a construção da Instrução Normativa, que regulamentará o procedimento de heteroidentificação prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Durante os dois dias de Seminário, **representantes do Ministério Público Federal, do Judiciário, profissionais do Direito e especialistas na temática étnico-racial** reuniram-se com o objetivo de promover a reflexão e o debate propositivo sobre a Política de Cotas no Serviço Público, sua importância, os desafios e os avanços da política desde sua criação.

O público-alvo contemplou **especialistas na questão racial, advogados, representantes de bancas de concurso, de instituições de ensino e pesquisa e da sociedade em geral**. O evento justificou-se pela necessidade de expandir os conteúdos e as reflexões sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014. O conteúdo produzido pelo Seminário subsidiou o GT na discussão dos procedimentos a serem adotados para a heteroidentificação de candidatos às vagas reservadas pela Lei. (grifos nossos)

9. A Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, como se observa, é produto de amplas discussões sobre a temática em questão, cujos dispositivos visam garantir que a política pública objeto da Lei nº 12.990, de 2014, alcance a parcela da sociedade que realmente necessite da ação afirmativa.

10. Acerca do ponto sobre o qual o MPF se insurge, o art. 11 da Portaria Normativa nº 4, de 2018, cabe esclarecer que o GTI, em seu Relatório Final, discorreu sobre as possibilidades de eliminação de candidatos em item específico. Um dos trechos que dá guarida ao art. 11 da norma dispõe que:

(...) a situação mais relevante que determina a eliminação do candidato refere-se ao indeferimento da autodeclaração pela comissão. Ressalta-se que a eliminação do candidato ocorrerá independentemente da obtenção de nota para habilitação pela ampla concorrência.

Ao assumir a participação no concurso pela reserva de vagas, todos os candidatos aprovados e classificados de acordo com o edital deverão passar pelo procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota para aprovação pela ampla concorrência, conforme item 3.8.1 deste relatório.

Da mesma forma, os candidatos que tiverem sua autodeclaração indeferida deverão ser eliminados do concurso, conforme Parágrafo único do Art. 2º da lei 12.990/2014. Não se pode esperar que a administração pública verifique se a autodeclaração foi feita com ou sem má-fé, pois nesse caso estaria prevalecendo a subjetividade da administração pública. Nesse caso, a presunção de veracidade é relativa e deve ser mediada por ato administrativo, conforme item 3.3 deste relatório. Assim, **é imprescindível que os candidatos que se autodeclarem negros, que manifestem sua intenção de participar do concurso pela reserva de vagas e que sejam aprovados sejam todos heteroidentificados e, caso a autodeclaração não seja aceita, sejam eliminados do concurso**. Nesse sentido, importante atentar para o caráter pedagógico deste comando, **para evitar que candidatos não negros não tenham incentivos para sua participação pela reserva de vagas**.

A única maneira pela qual o candidato poderia ser retirado da reserva de vagas, com eventual retorno para a ampla concorrência, seria na hipótese do procedimento de heteroidentificação ser realizado logo após a inscrição, sem que nenhuma etapa do concurso tivesse ocorrido. Ainda assim, o retorno do candidato à ampla concorrência suscitaria questionamentos, pois o fato de ter havido uma autodeclaração que não foi aceita estaria consumado, e em nome da moralidade a administração pública não deveria aceitar em seus quadros um indivíduo que não se enquadra no critério de beneficiário de uma política. Da mesma forma, seria alternativa inviável, na medida em que os gastos da administração pública para a realização da heteroidentificação em milhares de candidatos, dispersos pelo vasto território nacional, atentaria contra o princípio da economicidade, dados os vultosos recursos financeiros envolvidos neste processo. (grifos nossos)

11. Conforme se depreende da Exposição de Motivos que encaminhou a proposta que resultou na Lei nº 12.990, de 2014, o objetivo principal da Lei é aumentar a representatividade da população negra nos quadros de servidores da Administração Pública Federal, que se apresenta abaixo da proporção da população negra na sociedade brasileira.

12. Para o procurador da República Felipe Fritz Braga<sup>[1]</sup>, da Procuradoria da República do Distrito Federal, do MPF, impressiona a quantidade de candidatos que concorrem indevidamente às cotas, de modo que *"A verificação de veracidade é um pleito dos próprios movimentos negros. A irrisignação contra a verificação vem de brancos. A autodeclaração na lei de cotas diz respeito ao fato social de ser negro. Não diz respeito a uma identidade, mas a um fato social, reconhecível pela própria sociedade"*.

13. A Portaria Normativa nº 4, de 2018, em consonância com o que se extrai do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 41, possui elementos que visam resguardar a dignidade da pessoa humana e o direito ao contraditório e à

ampla defesa. Nesse sentido, a norma estabelece que a comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos (i) de reputação ilibada; (ii) residentes no Brasil; (iii) que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica; e (iv) preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

14. São cinco os integrantes da comissão de heteroidentificação, sendo que o art. 13 da Portaria Normativa nº 4, de 2018, estabelece que o edital do concurso estabelecerá a previsão de uma comissão recursal, composta por três integrantes distintos dos membros da comissão de heteroidentificação. Aqui também é importante ressaltar que tanto a composição da comissão de heteroidentificação quanto a formação da comissão recursal "*deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade*" (art. 7º, § 4º, c/c art. 13, § 2º).

15. Desse modo, candidatos eventualmente eliminados pela não confirmação da autodeclaração no momento da heteroidentificação podem recorrer à comissão recursal, ocasião em que a decisão da comissão de heteroidentificação passará pelo escrutínio dessa instância recursal, em cujos membros não deverá constar integrante daquela primeira comissão. Em último caso, a verificação da improcedência da autodeclaração pela comissão recursal acarretará a eliminação do candidato de todo o certame, consoante dispõe o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.

16. Ainda com foco na demanda que ora se analisa, registra-se que, quando da apreciação do texto da Portaria Normativa nº 4, de 2018, a Consultoria Jurídica junto ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, mediante o Parecer nº 00181/2018/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, consignou o seguinte:

67. A eliminação do candidato cuja autodeclaração for rejeitada pela comissão de heteroidentificação é a consequência imediata, definida pelo parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014. Descabe adentrar na discussão a respeito da dicção utilizada pela Lei, qual seja, "declaração falsa", e se a rejeição pela comissão de heteroidentificação implica a prática de um ilícito penal pelo candidato. Afinal, o procedimento em questão se opera em âmbito administrativo e, de acordo com a Lei nº 12.990, de 2014, e com a instrução normativa que ora se pretende publicar, **a não confirmação da autodeclaração do candidato negro faz com que esta se subsuma ao conceito de "declaração falsa", para fins administrativos**. Logo, tem-se como consequência a exclusão do candidato do certame. (grifos nossos)

17. Para além do exposto nos parágrafos anteriores, nota-se que as questões de mérito regulamentadas pela Portaria Normativa nº 4, de 2018, foram definidas a partir das conclusões do GTI. Nesse sentido, convém transcrever os seguintes trechos das notas preliminares do Parecer nº 00181/2018/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, da lavra do Dr. André Luís Macagnan Freire:

21. A complexidade no tratamento da temática e a dificuldade em conformá-la de modo a respeitar os direitos e garantias individuais e, ao mesmo tempo, assegurar a efetividade da política de cotas impõem ao Poder Público a incumbência de adotar decisões controversas, ainda que necessárias. A maior defesa do gestor público (*policy maker*), quanto à legitimidade e à legalidade de suas decisões, é o **dever de motivação**.

22. Aqui, **encerro estas notas preliminares registrando o meu apreço pela qualidade dos trabalhos desenvolvidos e pelo material produzido pelo GTI instituído para aprofundar a discussão a respeito da construção de um procedimento de heteroidentificação. A legitimidade da normatização proposta se extrai de diversos aspectos relacionados ao Grupo**, quais sejam: (a) sua **composição plural**, abrangendo membros da SGP/MP, SE/MP, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e da Escola de Administração Fazendária; (b) da **consulta eletrônica ampla realizada**; e (c) do **seminário jurídico temático** promovido com acadêmicos especialistas, membro da Advocacia-Geral da União, juristas e advogados militantes, procuradores da República do Ministério Público Federal, magistrados e profissionais de bancas organizadoras de concursos públicos.

23. O assessoramento jurídico prévio e a defesa judicial posterior de medidas complexas e polêmicas como a presente são substancialmente facilitados ante a elaboração do **devido escopo técnico-teórico, a partir dos estudos, consultas eletrônicas e seminários conduzidos por um grupo plural e representativo, vocalizando as demandas da sociedade**. (grifos nossos)

18. Nota-se que a política pública levada a cabo pela Lei nº 12.990, de 2014, e o procedimento de heteroidentificação regulamentado pela Portaria Normativa nº 4, de 2018, são complexos e sensíveis, podendo suscitar questionamentos de toda sorte, como ocorreu com a própria Lei ao se considerar a ADC 41. Contudo, não se observa descompasso entre a referida portaria e a Lei de cotas raciais ou a ADC 41, sendo importante evidenciar, no que toca aos alegados "*precedentes do CNJ*", que o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipep) possui competência privativa para orientar normativamente os demais órgãos do referido sistema, conforme o art. 17 da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989, e o Parecer nº GQ - 46, da Advocacia-Geral da União.

19. Entende-se que as medidas de gestão que precederam a edição da norma por este órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipep) e a contextualização sobre a sua adequação à Lei de cotas raciais e ao princípio do contraditório e da ampla defesa rechaçam quaisquer tentativas de fragilizar a Portaria Normativa nº 4, de 2018, e a medida de *enforcement* por trás de seu art. 11, que visa, por um lado, resguardar o princípio da moralidade ao aferir a veracidade da declaração do postulante a cargo público, na forma da lei, e, por outro, garantir a reserva de vagas àqueles candidatos para os quais o legislador vislumbrou a política afirmativa.

20. Convém ressaltar que a política de reserva de vagas instituída pela Lei nº 12.990, de 2014, é temporária, com vigência de 10 (dez) anos a partir da publicação da referida Lei, ou seja até 10 de junho de 2024. É importante que as medidas adotadas pelo poder

público com vistas à sua implementação, alicerçadas em discussões ocorridas em ambiente plural, estejam estáveis durante a vigência da Lei para que se mantenha a segurança jurídica dos certames.

## CONCLUSÃO

21. Pelas informações e argumentos constantes da presente nota técnica, conclui-se estar em consonância com as normas deste órgão central do Sipec a eliminação do candidato autodeclarado negro que optar por concorrer às vagas reservadas de que trata a Lei nº 12.990, de 2014, cuja autodeclaração não for confirmada pela comissão de heteroidentificação no procedimento realizado em estrita observância à Portaria Normativa nº 4, de 2018, resguardados o contraditório e a ampla defesa na forma dos arts. 13 a 15 da referida Portaria.

22. Para fins de aferição do critério de elegibilidade para a disputa pela reserva de vagas instituída pela Lei nº 12.990, de 2014, a decisão da comissão de heteroidentificação, composta por cidadãos que atendam aos parâmetros estabelecidos no art. 6º da Portaria Normativa nº 4, de 2018, é soberana, ressalvada a apreciação pela comissão recursal.

23. Assenta-se, por fim, que a autodeclaração não confirmada no procedimento de heteroidentificação regulamentado pela Portaria Normativa nº 4, de 2018, sujeita o candidato à eliminação do concurso na forma disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014, abstraidas quaisquer discussões sobre a sua intenção.

24. Com tais informações, sugere-se o retorno dos autos à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, e o encaminhamento à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Polícia Rodoviária Federal, para ciência.

À consideração superior.

### **RAFAEL VIEIRA FERNANDES DE CASTRO**

Chefe da Divisão de Concursos Públicos

De acordo. Encaminhe-se ao Diretor Substituto do Departamento de Provisão e Movimentação de Pessoal.

### **MÁRCIA ALVES DE ASSIS**

Coordenadora-Geral de Concursos e Provisão de Pessoal - Substituta

De acordo. Encaminhe-se à apreciação do Gabinete da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal.

### **DIOGO BERNARDINO DE OLIVEIRA LIMA BEZERRA**

Diretor Substituto do Departamento de Provisão e Movimentação de Pessoal

Aprovo. Encaminhe-se à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte e à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da PRF, na forma proposta.

### **SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL**

Assinatura eletrônica do dirigente

[1] Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/autodeclaracao-mpf-aprova-definicao-de-criterios-para-chechagem-previa-de-informacoes-fornecidas-por-candidatos>>. Acesso em: 13 set. 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Diogo Bernardino de Oliveira Lima Bezerra, Diretor(a) Substituto(a)**, em 16/09/2019, às 20:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Vieira Fernandes de Castro, Chefe de Divisão**, em 16/09/2019, às 20:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Alves De Assis, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 16/09/2019, às 21:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Teizo Belo da Silva, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 17/09/2019, às 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3993349** e o código CRC **F0CA72FF**.



---

**Referência:** Processo nº 14021.100478/2019-13.

SEI nº 3993349