

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**TAIS MALLMANN RAMOS**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Tais Mallmann Ramos, Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-296-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

---

### **Apresentação**

Com alegria que trazemos os trabalhos aprovados e apresentados no grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. A expansão do campo de políticas públicas no Brasil para diversos campos do conhecimento - como a ciência política, a sociologia, a economia, a Administração Pública... - trouxe a ciência jurídica uma abordagem de Direito em Políticas Públicas que permita dentro dos contributos que o pesquisador do Direito é capaz de trazer para o campo multidisciplinar, a análise da teoria, dogmática ou prática jurídica, que permita a plena eficácia jurídica dos direitos humanos-fundamentais, que demandam planos, diretrizes e ações governamentais para sua implementação.

No trabalho **TUTELA CONSTITUCIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: APOROFobia, ARQUITETURA HOSTIL E A LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI** de Fernando de Lima Fogaça e Tereza Rodrigues Vieira parte-se do conceito de aporofobia para demonstrar como as políticas públicas adotadas para situação de rua reflete uma lógica de exclusão sustentada por omissões estruturais do Estado.

Na pesquisa **PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E JUSTIÇA AMBIENTAL: METAS DE LONGO PRAZO PARA FONTES RENOVÁVEIS NO BRASIL E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS** de Sabrina Cadó, Denise Papke Guske e Sandi Maís Schaedler abordam-se a partir do Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (PDE 2034) e do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) a necessidade de adequação dos princípios de justiça ambiental em suas diretrizes para a transição energética com distribuição equitativa dos riscos e benefícios.

No texto **DA INVISIBILIDADE À EXCLUSÃO FORMAL: A TRAJETÓRIA DAS MULHERES PESCADORAS NA BACIA DE CAMPOS A PARTIR DOS DADOS DO REGISTRO GERAL DA PESCA (RGP)** de Camila Faria Berçot e Maria Eugenia Totti discute como Registro Geral da Pesca (RGP) enquanto política pública estatal não garantiu equidade substantiva, especialmente no acesso ao Seguro Defeso, para o acesso a direitos das mulheres pescadoras artesanais na Bacia de Campos (RJ).

No trabalho **O PROCESSO ESTRUTURAL E A PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA AMAZÔNIA** de Sarah Furtado Sotelo da Conceição e José Henrique Mouta Araújo discutem-se as políticas públicas de acessibilidade

na Amazônia com base em relatos reais de pessoas com deficiência e leis de inclusão, da intervenção judicial em políticas públicas por meio dos processos estruturais, estabelecendo uma análise do Tema 698 e a postura adequada do juiz e agentes envolvidos no processo, perpassando pelas críticas de ilegitimidade e incapacidade do Poder Judiciário.

Na pesquisa A TUTELA JURISDICIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL de Reginaldo Bonifacio Marques , Tereza Rodrigues Vieira e Jônatas Luiz Moreira de Paula a discussão se situa na Política Nacional de Trabalho Digno e a Cidadania das pessoas em situação de rua, visando a inclusão social e as medidas para a sua implementação como ADPF 976.

No texto CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE GÊNERO: ANÁLISE CRÍTICA DO GUIA DAS SECRETARIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E DO CENSO DAS SECRETÁRIAS (2024) de Carolina Fabião da Silva e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante apontam com destreza as lacunas da política pública exteriorizada no Guia para Criação e Implementação de Secretarias de Políticas para as Mulheres, publicado pelo Ministério das Mulheres em 2025, utilizando dados do Censo das Secretárias Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais.

O trabalho O DIREITO À CULTURA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE CONSTITUIÇÃO E AGENDA 2030 de Luiza Emília Guimarães de Queiros , Cirano Vieira de Cerqueira Filho apresentam a partir da agenda 2030 e da análise do regime constitucional a necessidade que as políticas culturais sejam reconhecidas como deveres constitucionais e compromissos de caráter internacional, interligadas à promoção da equidade, da participação social e da sustentabilidade democrática.

A pesquisa DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA MARANHENSE, BRASIL de Yata Anderson Gonzaga Masullo e Ticiany Gedeon Maciel Palácio trazem importante trabalho dos desafios, os procedimentos técnicos e o desempenho do programa de regularização fundiária desenvolvido pelo Governo do Estado e pelo Tribunal de Justiça do Maranhão nos municípios da Amazônia Maranhense.

O texto O MOVIMENTO EMPRESA JÚNIOR ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E SEU IMPACTO SOCIAL de Gabriela de Souza Bastos Silva analisa o Movimento Empresa Júnior enquanto estrutura criada pela política pública de educação voltada à inovação.

O trabalho **A LEI COMO CATALISADOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NO ACESSO A CARGOS PÚBLICOS E O COMBATE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL** de Carlos Felipe Benati Pinto discute a persistente omissão legislativa de grande parte dos entes federados na instituição de políticas públicas de ações afirmativas de recorte étnico-racial para acesso a cargos públicos.

A pesquisa **A INVISIBILIDADE DA CRIANÇA NOS PROCESSOS JUDICIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A TUTELA FORMAL E A FRAGILIZAÇÃO CONCRETA DE DIREITOS** de Rafael Oliveira Lourenço da Silva e Frederico Thales de Araújo Martos parte do adultocentrismo para demonstrar que na prática jurídica no Judiciário, a oitiva é usualmente condicionada a contextos de vitimização (Lei 13.431/2017), reduzindo a participação a dimensão reparatória e nas políticas públicas, a infância é tratada como apêndice do “cidadão médio”, o que fragmenta ações e silencia a voz infantil.

O texto **AS ESCOLAS JUDICIÁRIAS ELEITORAIS ENQUANTO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E O IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO** de Gabriela de Souza Bastos Silva aponta o papel das Escolas Judiciárias Eleitorais como agentes de políticas públicas de educação para a cidadania no Brasil.

A pesquisa **DESIGUALDADES REGIONAIS E EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO** de Daniel Alexandre Pinto de Paiva , Pedro Nimer Neto e Frederico Thales de Araújo Martos identifica um padrão persistente de assimetrias regionais na oferta de políticas públicas que garantam infraestrutura escolar básica, especialmente, quanto à existência de bibliotecas e laboratórios de informática., em específico, para a regiões Norte e Nordeste.

No texto **IN RE IPSA: O DANO EXISTENCIAL PRESUMIDO COMO IMPERATIVO ÉTICO NA REPARAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO** de Valena Jacob Chaves e Augusto Cesar Costa Ferreira aborda a urgência da criação de uma política pública de reparação integral às vítimas de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, analisando as barreiras impostas pela Justiça do Trabalho ao pleno reconhecimento do dano existencial.

O trabalho **POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA INEFICÁCIA INICIAL À CONCRETIZAÇÃO EFETIVA** de Carlos Felipe Benati Pinto discute a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na execução das políticas públicas de cotas raciais.

A pesquisa TRIBUTAÇÃO, CIDADANIA ECONÔMICA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA NO BRASIL de Estela Luisa Carmona Teixeira , Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida e Maria De Fatima Ribeiro explora a conexão entre a função social do tributo e a atuação dos registros civis das pessoas naturais como mecanismos de uma política pública de fomento à cidadania econômica e à diminuição das disparidades sociais no Brasil.

O texto SEGURANÇA ALIMENTAR, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS POVOS INDÍGENAS DE ATITLÁN, GUATEMALA, E LORETO, PERÚ de Ernesto Valdivia Romero , Silvia De Jesus Martins e Ilton Garcia Da Costa pretende discutir os desafios na Guatemala e no Peru para alcançar uma segurança alimentar adequada a partir de um amplo estudo dos povos indígenas de Atitlán, da Guatemala e de Lotero.

O trabalho GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OSCS E A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS” de Augusto Moutella Nepomuceno , Vivian Tavares Fontenele e Claucir Conceição Costa demonstra que governança, ao estruturar conselhos deliberativos, práticas de integridade, auditorias e mecanismos de transparência, fortalece a credibilidade das OSCs e amplia sua capacidade de captação de recursos e cooperação institucional nas políticas públicas.

Por fim, a pesquisa VIOLÊNCIA DE GÊNERO, DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A “GUERRA INTERNA” E A BUSCA POR IGUALDADE de Vivian Tavares Fontenele e Juliana Pereira Lança De Brito reflete sobre a divisão sexual do trabalho e sua influência na reprodução das desigualdades de gênero no que tange as políticas públicas

Como visto, são trabalhos essenciais para a discussão do papel das políticas públicas no que se refere a implementação dos direitos humanos-fundamentais, da concretização dos objetivos estatais na Constituição e nas normas internacionais, na realização da redução de desigualdades, bem como, na demonstração em geral que o papel do jurista em políticas públicas envolve a busca através da análise da teoria, dogmática ou prática judicial permitindo a plena eficácia jurídica colaborando com instrumentos de implementação através do Direito que contribuem com os estudos de efetividade social produzidos no campo das políticas públicas pelas outras ciências como sociologia, administração pública e ciência política.

Outono de 2025,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Profa. Dra. Tais Mallmann Ramos

No trabalho

Na pesquisa

No texto

# **A LEI COMO CATALISADOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NO ACESSO A CARGOS PÚBLICOS E O COMBATE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

## **THE LAW AS A CATALYST: PUBLIC POLICY ON RACIAL QUOTAS IN ACCESS TO PUBLIC OFFICE AND THE FIGHT AGAINST UNCONSTITUTIONALITY**

**Carlos Felipe Benati Pinto <sup>1</sup>**

### **Resumo**

A persistente omissão legislativa de grande parte dos entes federados na instituição de ações afirmativas de recorte étnico-racial para acesso a cargos públicos é analisada de forma a identificar a existência de um estado de coisas constitucional. A compreensão da lei como catalisador exige um olhar crítico. Pois, apesar dos avanços normativos desde a Constituição (1988), a persistência de assimetrias raciais evidencia que a mera previsão legal não garante, por si só, a efetividade de direitos, mas é um ponto de partida necessário. Por isso, o objetivo geral da pesquisa foi verificar, por amostragem, a instituição ou não de ações afirmativas destinadas ao preenchimento de cargos públicos pelos entes federados e formular propostas voltadas à sua instituição quando inobservada. A metodologia da pesquisa teve caráter descritivo-documental, utilizando como fontes as legislações, documentos e pareceres de órgãos públicos, bem como pesquisas de outras instituições. O trabalho conclui que, embora a União e também parte dos entes federados tenham inserido as cotas raciais em concursos públicos, ainda assim persiste certa omissão normativa em diversos estados e municípios. Isso configura, dessa forma, situação de proteção insuficiente a ensejar o controle concentrado de constitucionalidade.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Cotas raciais, Concursos públicos, Ações afirmativas, Estado de coisas constitucional

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The persistent legislative omission by most federal entities in establishing affirmative action measures based on ethnicity and race for access to public office is analyzed in order to identify the existence of an unconstitutional state of affairs. Understanding the law as a catalyst requires a critical eye. Despite regulatory advances since the Constitution (1988), the persistence of racial asymmetries shows that mere legal provisions do not, in themselves, guarantee the effectiveness of rights but are a necessary starting point. Therefore, the general objective of the research was to verify, by sampling, whether or not affirmative action measures aimed at filling public positions by federal entities had been instituted and to formulate proposals aimed at their institution when not observed. The research methodology was descriptive-documentary in nature, using legislation, documents, and opinions from

---

<sup>1</sup> Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro e Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

public agencies as sources, as well as research from other institutions. The study concludes that, although the federal government and some state governments have included racial quotas in civil service examinations, there is still a certain regulatory omission in several states and municipalities. This constitutes a situation of insufficient protection, giving rise to concentrated constitutionality control.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policies, Racial quotas, Civil service examinations, Affirmative action, Unconstitutional state of affairs

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a igualdade formal é garantida na medida em que “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 1988, art. 5º, *caput*). Além disso, a Constituição Federal define como um dos objetivos fundamentais da República a promoção “do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º, IV). No entanto, a igualdade material entre brancos, negros e indígenas ainda está longe de ser uma realidade. A institucionalização da escravidão por mais de trezentos anos relegou a população negra a um estrato social inferior, persistindo até hoje como fruto desse abismo histórico criado pelo modelo econômico escravagista.

Dados de 2021 revelam que a proporção de negros vivendo abaixo da linha da pobreza, 37,7%, é quase o dobro da de brancos, 18,6%. Desde os primeiros estudos em 2012, pretos e pardos têm um rendimento médio que corresponde à metade do rendimento dos brancos. Em 2021, a renda dos negros recuou 8,6% em relação ao ano anterior, enquanto a dos brancos recuou 6% (IBGE, 2022a). No **setor público**, a desigualdade se manifesta na ocupação de cargos de alto escalão. No Poder Executivo federal, em carreiras acessíveis apenas por concurso público, homens brancos são a maioria esmagadora em posições com maiores salários iniciais, como delegado de polícia federal (61,6%) e auditor da receita federal (57,2%), em oposição aos homens negros (17,1% e 11,6%, respectivamente) (IPEA, 2021). A disparidade é ainda mais profunda quando se considera a questão de gênero: mulheres negras não chegam a 3% dos servidores ativos nessas mesmas carreiras (IPEA, 2021).

Esses dados demonstram a persistência da desigualdade. Enquanto os negros são a maioria entre os mais pobres, os brancos ocupam o segmento do funcionalismo público com maior remuneração. Mudar essa realidade é uma das funções precípuas do Estado, que deve promover a **igualdade material** por meio de **discriminações positivas**. No âmbito federal, a Lei de Cotas de 2014 foi revogada em 2025 por uma nova lei que ampliou a reserva de vagas de 20% para 30% em concursos públicos (BRASIL, 2014; BRASIL, 2025). Essa mudança, que intensifica a política, é oportuna, visto que uma pesquisa do Ministério da Equidade Racial em 2025 revelou que a raça é o principal fator de discriminação no Brasil, com 84% dos entrevistados que se identificam como pretos já tendo sofrido discriminação (BRASIL.MIR, 2025).

A União representa somente um dos vários entes da federação entre Estados e Municípios, sendo as realidades das mais diversas no que diz respeito à promoção da equidade racial no acesso aos cargos públicos. Justifica-se a pesquisa acerca da instituição de ações afirmativas para preenchimento de cargos públicos por pessoas autodeclaradas negras e indígenas, na medida em que tal dever decorre diretamente do direito à isonomia (equidade racial), sendo a omissão uma

inconstitucionalidade. O objetivo geral da pesquisa foi, assim, verificar, por amostragem, a instituição ou não de ações afirmativas de recorte racial destinadas ao preenchimento de cargos públicos pelos entes federados e formular propostas destinadas à sua instituição quando ausentes.

Os objetivos específicos demandaram a busca de dados sobre a existência de leis de cotas para concursos públicos em estados e municípios, por meio de consultas a sites de casas legislativas, pesquisas já realizadas e notícias sobre o tema. Foram coletados, ainda, dados públicos de instituições que têm o dever constitucional de fiscalizar a implementação da política. A análise da amostra obtida permitiu mensurar o índice de instituição das políticas e, consequentemente, propor ações para os entes que se mantiveram inertes.

A metodologia utilizada foi de caráter descritivo-documental, analisando a instituição de leis de cotas raciais para avaliar o nível de cobertura nacional da política para seus destinatários. Para isso, a pesquisa utilizou como fontes a legislação, documentos e pareceres de órgãos públicos, bem como estudos de outras instituições.

Em suma, a pesquisa demonstra que a instituição de uma lei de cotas é um ponto de partida necessário, embora não seja o ponto de chegada. O texto se desdobra em cinco partes: primeiro, um panorama sobre as ações afirmativas para combater a desigualdade racial por meio de cotas em concursos públicos. Em seguida, descreve por que a lei é apenas um ponto de partida, considerando os desafios de sua implementação. A terceira parte analisa a instituição da política como necessária para evitar um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). A quarta aborda a justiciabilidade da política, com ênfase na viabilidade do controle concentrado de constitucionalidade.

## 2 AÇÕES AFIRMATIVAS DE COTAS RACIAIS PARA CONCURSOS PÚBLICOS

### 2.1 Breve Histórico das Primeiras Legislações Publicadas

O protagonismo na instituição de cotas raciais em concursos públicos coube aos municípios, e não à União ou aos estados. Um levantamento de Silva e Volpe (2016) mostrou que quatro municípios instituíram cotas raciais em 2002: Cubatão (SP), Jundiaí (SP), Piracicaba (SP) e Ibiá (MG). A legislação mais antiga, com vigência a partir de 14 de fevereiro de 2002, pertence ao Município de Jundiaí. Entre os estados, o Paraná foi o primeiro a legislar sobre o tema, com a lei estadual nº 14.274/2003, que entrou em vigor em 26 de dezembro de 2003, prevendo reserva de 10% das vagas apenas para pessoas autodeclaradas negras, o que permanece inalterado até hoje<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Embora haja o projeto de lei n.º 739/2015 visando somente o aumento do percentual para 20%, com parecer substitutivo apresentado em 12.12.2024 pela comissão de equidade racial para aumento das vagas reservadas para 44,3%, sendo 34,3% para negros e 10 % para indígenas.

Segundo Silva (2022), até 2021, apenas catorze estados e o Distrito Federal haviam instituído atos normativos, nem todos na forma de leis, para a criação de ações afirmativas de cunho étnico-racial em concursos públicos. A União, mais de uma década após as primeiras iniciativas, instituiu as cotas em 2014, por meio da Lei nº 12.990, reservando 20% das vagas aos candidatos negros (art. 3º)<sup>2</sup>. A Lei nº 15.142/2025 revogou a lei anterior, ampliando a reserva para 30% e corrigindo uma lacuna ao incluir indígenas e quilombolas na política (estes com presunção de ancestralidade preta ou parda, conforme o Decreto Federal nº 4.887/2003). Ainda hoje, o número de estados e municípios que não têm legislação sobre o tema é altíssimo, com o percentual de municípios sendo ainda menor que o dos estados, uma questão que será detalhada na seção 4.

## **2.2 Ações Afirmativas de Reserva de Cotas Raciais em Concurso Público como Direito Decorrente Diretamente do Texto Constitucional**

Na seção 2.1, discorreu-se sobre as primeiras leis publicadas em território nacional acerca das cotas raciais em concursos públicos. Todavia, não se pode descurar que o caminho trilhado até tal momento foi marcado por muitas batalhas, com a importância nodal dos movimentos sociais negros. Um dos principais expoentes, Abdiás Nascimento, enquanto deputado federal, já havia, no ano de 1984, proposto projeto de lei (PL) com vistas à instituição de cotas raciais para as vagas dos concursos para ingresso no Instituto Rio Branco, com base no princípio da igualdade, previsto no art. 153, § 1º sob a égide da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela EC 01/69. O projeto foi considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, ao argumento de configurar discriminação contra as demais etnias, ou seja, discriminação reversa.

Em 1997, já como senador, Abdiás Nascimento enviou ao Senado um novo PL, mais amplo, com cotas de 40% em todos os quadros da administração pública com cotas de 40% (20% para homens negros e 20% para mulheres negras); previa também o estabelecimento de cotas em bolsas de ensino e reserva de vagas no Instituto Rio Branco e em cursos das forças armadas, em mesmo percentual. O projeto, que teve parecer favorável do relator, senador Roberto Requião, foi considerado, por maioria, inconstitucional, novamente com a alegação de discriminação reversa.

Após 6.256 dias da última tentativa de Abdiás Nascimento, foi publicada a Lei Federal nº 12.990, em 10 de junho de 2014, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas para cotistas autodeclarados negros. Contudo, mesmo já tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) assentado a

---

<sup>2</sup> Segundo o Estatuto da Igualdade Racial (lei nº 12.288/2010) a população negra é formada pelo conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas.

constitucionalidade das cotas raciais na educação, quando da apreciação da ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 186/DF, a Corte precisou se pronunciar novamente em controle concentrado. Diante das decisões contrárias à constitucionalidade proferidas em sede de controle difuso, foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) 41/DF, que culminou com a declaração de constitucionalidade da norma.

Não é tarefa desta seção apreciar as pertinentes fundamentações elencadas nas duas ações constitucionais supramencionadas, mas ressaltar que, na ADC 41/DF, foi a lei federal considerada constitucional por concretizar a igualdade material prevista na CF88. Não por outro motivo, anteriormente, na ADPF 186/DF, foi considerada constitucional a ação afirmativa instituída por atos administrativos, dando concretude a este mesmo princípio da igualdade material previsto na CF88. A única diferença entre as matérias é o *locus* em que as cotas raciais foram instituídas: uma para preenchimento de cargos públicos e outra para ocupação de vagas de alunos nas universidades.

É possível extrair dos julgados que a norma instituidora da política, assim, poderia ser ato administrativo ou lei em sentido estrito para ambos os casos, todavia, tal questão restou mais bem elucidada no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.126.247/RJ. Neste, o Ministro (Min.) Edson Fachin julgou monocraticamente procedente o recurso para afirmar que não havia vício de iniciativa na lei estadual nº 6.740/2014 (iniciada por deputado estadual), que alterou a lei de cotas estadual nº 6.067/2011 para incluir o Ministério Público (MP) dentre os órgãos autônomos do Estado do Rio de Janeiro que deveriam reservar cotas raciais em seus concursos. Em suas razões de decidir, fundamentou o Min. Edson Fachin que “os direitos veiculados na norma estadual, além de possuírem aplicação imediata, independem de lei em sentido estrito e não se submetem a uma interpretação restritiva” (STF, 2018).

O julgado supramencionado deixou claro que as cotas raciais, por concretizarem o princípio da igualdade material (art. 3º, IV da CF/88), têm aplicação imediata (art. 5º, §1º da CF/88), não se submetendo, por isso, à regra de iniciativa legislativa. nem a uma interpretação restritiva.

### **3 A LEI DE COTAS RACIAIS COMO PONTO DE PARTIDA E NÃO COMO PONTO DE CHEGADA**

A simples instituição de uma lei de cotas raciais para ingresso em cargos públicos pode não significar nada, se não houver um esforço institucional para sua implementação. Os exemplos de ineficácia, infelizmente, não são raros.

No Rio de Janeiro, o Ministério Público (MPRJ) não implementou a política de cotas mesmo com a lei estadual (LE) nº 6.067/11 e sua posterior alteração pela LE nº 6.740/14, que o incluiu

expressamente. Optou a instituição por ajuizar a representação por inconstitucionalidade de autos nº 0025273-88.2014.8.19.0000, que foi julgada procedente para declarar o vício de iniciativa, já que proposta por parlamentar e não pelo procurador-geral de justiça. Como visto na seção 2.2, o STF julgou procedente o RE 126.247/RJ para declarar a constitucionalidade da referida lei em 2018.

Assim, no XXIV concurso para membro do MPRJ, cujo regulamento fora aprovado pela deliberação CSMP nº 63 de 30.11.2015<sup>3</sup>, não foram reservadas vagas, apesar da existência de lei. Todavia, em 2017, sobreveio a resolução nº 170 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dispondo da obrigatoriedade da reserva de 20% das vagas a cotistas raciais, razão pela qual o regulamento do XXV concurso, em seu art. 14, parágrafo único<sup>4</sup>, informou que estava reservada a cota de 20% para negros em obediência à norma do CNMP. Sem que houvesse qualquer discriminação positiva, não passara nenhum cotista. O MPRJ somente teve aprovação de cotistas raciais no seu XXXVII concurso, cuja homologação foi publicada em outubro de 2024<sup>5</sup>, em que foram aprovados 32 candidatos à ampla concorrência, 7 cotistas raciais e 1 pessoa com deficiência.

Também no Rio de Janeiro, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ), apesar de não ter sido inserida na LE nº 6.067/11, foi a primeira instituição do Estado, após a publicação da referida lei, a abrir concurso reservando 20% das vagas aos cotistas raciais no seu 24º concurso<sup>6</sup>; todavia, sem nenhuma discriminação positiva, não foram aprovados candidatos para preenchimento das cotas raciais. A situação mudou drasticamente, em 2021, após a implementação de diversas medidas de discriminação positiva em todas as fases do certame<sup>7</sup>, sendo aprovados 19 candidatos negros ou indígenas, dentre as 74 vagas ofertadas<sup>8</sup>.

Esses exemplos mostram que a lei é um passo necessário, mas não suficiente. A mera reserva de vagas raramente resultará no seu preenchimento. É preciso que haja um esforço institucional para implementar as vagas por meio de discriminações positivas, seja adotando notas de corte menores para todos, conjugadas com cláusula de barreira para ampla concorrência, ou notas de corte diferenciadas, ou outros mecanismos eficazes.

As leis que instituem ações afirmativas, como cotas raciais em concursos públicos, são leis que têm por objeto a implementação de direitos humanos de primeira dimensão (a igualdade material); entretanto, tais leis são formuladas e aprovadas sob a reunião e representação de vários discursos, por vezes antagônicos, que se consolidam na norma. Assim, pode ocorrer que a própria lei traga em si as causas de sua ineficácia total, parcial ou déficit de implementação a partir daqueles

<sup>3</sup> Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) de 01.12.2015.

<sup>4</sup> Deliberação CSMP nº67, publicado no DOERJ de 21.12.2017.

<sup>5</sup> Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (DOE do MPRJ) de 03.10.2024.

<sup>6</sup> Regulamento publicado no DOERJ Ano XXXVIII, nº16, parte 01 (DPGE) de 24.01.2012, p. 1 a 2.

<sup>7</sup> Regulamento retificado publicado na edição nº 215/2020 do Diário Oficial Eletrônico (DOE) da DPERJ.

<sup>8</sup> Conforme publicado no DOE da DPERJ nº 237/2021 de 28.12.2021 (p. 6 a 9).

que, contrários à ação afirmativa, logram a inserção de dispositivos com tal finalidade<sup>9</sup>. Deve-se atentar, como advertido por Kapur (2006), que:

A lei é, portanto, um importante campo de luta discursiva. É um terreno no qual visões concorrentes do mundo são disputadas; no qual visões normativas conflitantes lutam pelo poder de definir conceitos jurídicos e políticos que dão sentido ao mundo. Não é o único local dessa luta discursiva, nem é, de forma alguma, o local principal. É um local, entre outros, onde essa luta discursiva ocorre. É um lugar onde disputas sobre o significado de igualdade e liberdade são travadas e onde significados dominantes chegam a informar abordagens de direitos humanos (Kapur, 2006, p. 105, tradução própria).

Apesar de a lei, por vezes, apresentar vícios – que até possam ser considerados inconstitucionais – por impedir a implementação da medida ou torná-la ineficaz em alguma medida, isso é da própria natureza do embate de discursos que a forma. Por isso a necessidade de não cessar a luta que se dá pelo discurso, dentro e fora das casas legislativas ou, até mesmo, por meio de medidas jurídicas de controle de constitucionalidade das normas incompatíveis com a busca da igualdade material que se propõe realizar.

Essa ressalva reforça a necessidade de implementação, por lei, de cada ente das ações afirmativas de recorte racial em concursos públicos, porquanto se sabe da forte influência do positivismo no Brasil. Ademais, como descrito linhas atrás, o próprio princípio da igualdade foi assacado contra as ações afirmativas, o próprio princípio da legalidade foi apontado como subterfúgio e contra a possibilidade à normatização da política por atos administrativos, assim como as leis editadas tiveram, por diversas vezes, a sua constitucionalidade questionada. Assim, a lei se apresenta como um mínimo necessário, um ponto de partida a assegurar base sólida ao desenvolvimento da política e à sua implementação eficaz.

#### 4 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Embora ainda haja vozes com grande influência na área do direito que são contrárias às ações afirmativas, como informa Hogemann (2025) quanto à Posner, ainda ao antigo argumento de discriminação reversa, sugerindo outras medidas como “o reforço das leis antidiscriminação e a

---

<sup>9</sup> Por exemplo, a LE 6.067/11 do Rio de Janeiro em seu art.1º, §8º determina que se o número de vagas oferecidas for menor que 20 (vinte) a reserva das cotas passará a ser de 10% e não 20%. Além de não se justificar tal redução de eficácia das cotas, senão para reduzir o número de cotistas para concursos que normalmente são do topo remuneratório do funcionalismo estadual, há grave erro de método. Isso porque não se sabe de antemão quantas vagas serão abertas durante o prazo de duração do concurso. Então se ofertadas 15 vagas, mas surgirem 8 vagas no decorrer do concurso, a reserva de vagas deveria ter sido de 20% e não de 10%. Então a cota racial não seria de 2 vagas e sim de 5 vagas.

igualdade de acesso à educação e oportunidades econômicas” (Hogemann, 2025, p. 462), não se pode negar o caráter imperativo da instituição das ações afirmativas por todos os entes da federação. Tal entendimento decorre principalmente da constitucionalidade firmada pelo STF de toda e qualquer norma que venha a implementar tais políticas, considerando-as como assegadoras de direito de primeira dimensão à igualdade, como do estatuto da equidade racial<sup>10</sup> e, a partir do ano de 2022, como imposição direta da constituição.

Em 11.01.2022, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o decreto nº 10.932/2022, pelo qual o Brasil promulgou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância de Guatemala, que prevê em seu art. 5º:

Os Estados Partes **comprometem-se a adotar** as políticas especiais e **ações afirmativas** necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de **promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades**, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo (DOU, Seção 1, Ano CLX, nº 07, de 11.01.2022, p. 2 a 3, grifo próprio).

Dessa forma, nos termos do art. 5º, § 3º da CF88, há agora literal obrigatoriedade, com *status* de emenda constitucional, dos entes federados implementarem políticas públicas de ações afirmativas de caráter étnico-racial. Assim, a convenção reafirma o entendimento do STF e deixa clarificado que a eventual omissão em editar atos instituidores de ações afirmativas, no caso dos entes federados, leis a respeito, constitui uma omissão inconstitucional.

Apesar disso, como observado na seção 2.1, descreveu Silva (2022) que, até 2021, somente catorze Estados e o Distrito Federal haviam editado atos normativos prevendo cotas raciais em concursos públicos. Quanto aos municípios, os dados fornecidos pelo informativo IBGE (2022), em que 39% dos autodeclarados pretos e 28,7% dos pardos declararam que vivem em municípios onde há lei específica de promoção da igualdade racial e/ou de enfrentamento ao racismo. Considerando o maior percentual dentre os subgrupos (39%) e que os dados não se referem exclusivamente a ações afirmativas destinadas a concursos públicos, temos que, no mínimo, 61% dos municípios não possuem legislação específica. Outro estudo faz presumir que ainda há grande resistência à instituição, como ocorre no Paraná. Neste Estado, segundo Santos e Coelho (2023), o Ministério

<sup>10</sup> O estatuto da equidade racial (lei nº 12.288/10) prevê em seu art.4º, II e VII a prioridade das políticas públicas, consistentes em ações afirmativas, na busca da igualdade material.

Público expediu inúmeras recomendações por meio de órgãos especializados, visando à implementação da política, tendo observado, de 2012 até 2023, a edição de 100 leis, sendo que 76 após a intervenção ministerial. Assim, considerando que são 399 os municípios do Paraná, isso representa pouco mais que 25% no estado que foi pioneiro na institucionalização das cotas raciais em concursos públicos, em âmbito estadual, no ano de 2003.

A omissão inconstitucional não é diferente nos Tribunais de Contas brasileiros. Em estudo de Timóteo (2023), em janeiro de 2023, somente 10 dos 33 Tribunais de Contas do país previram cotas de recorte étnico-racial e, nos últimos 10 concursos cuja abertura de edital se deu nos anos de 2021 e 2022, somente 3 previram a reserva de vagas.

O Estado de São Paulo, maior da federação, em termos populacionais e de pujança econômica, é um caso extremamente particular quando se trata de ações afirmativas de recorte étnico-racial para concursos públicos. Em novembro de 2013, o deputado Luiz Cláudio Marcolino, do Partido dos Trabalhadores, propôs, em 15 de novembro de 2013, o PL 822, que visava à reserva de 20% das vagas para pessoas negras nos concursos públicos para cargos e empregos dos três poderes. Em reação a tal, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, menos de um mês após, em 10 de dezembro de 2013, encaminhou à Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) o projeto de lei complementar (PLC) 58, em regime de urgência, visando que o legislativo autorizasse a implementação de ações afirmativas consistentes na atribuição de pontuação diferenciada para pretos, pardos e indígenas em concursos públicos destinados ao provimento de cargos e empregos públicos no âmbito do Poder Executivo<sup>11</sup>.

Os dois projetos foram aprovados pela ALESP em 18 de dezembro de 2014 e encaminhados à sanção do governador. Em 16 de janeiro de 2015, o PLC 58/2013 é sancionado, virando a lei complementar 1.259/2015, enquanto o PL 822/2013 foi integralmente vetado, estando as razões estampadas na mesma página do Diário Oficial de São Paulo de 16.01.2015 (Poder Executivo, Seção 1, volume 125, número 10, p. 1). O veto não foi derrubado pela ALESP. As razões do veto foram, em suma, a suposta inconstitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que o PL foi proposto por parlamentar e não pelo Chefe do Executivo, bem como haveria vício de iniciativa quanto às carreiras do Judiciário e do Legislativo, posto que deveriam os chefes de cada poder propô-las. Como verificado na seção 2.2, o Supremo Tribunal Federal não sufragou tal entendimento, deixando claro que não há vício de iniciativa em matéria de instituição de ações afirmativas, uma vez que decorrem expressamente do texto constitucional.

---

<sup>11</sup> Tal ação afirmativa de atribuição de pontuação diferenciada é legítima, muito embora seja exceção à imensa maioria das políticas nesta seara que, normalmente, é a reserva de cotas.

Dessa forma, no Estado de São Paulo, por inexistir lei de reserva de cotas para provimento de cargos públicos, cabe a cada órgão dotado de autonomia instituir a ação afirmativa. A ação afirmativa baseada em incremento da nota do candidato negro ou indígena é considerada ineficaz pelo deputado estadual Paulo Batista dos Reis, que em 2023 apresentou o PLC 69, de 13 de abril de 2023, visando instituir cotas raciais em limite mínimo de 20% das vagas para os quadros da administração pública estadual. Na justificativa do projeto, informa-se que os efeitos da LC 1.259/2015 foram muito tímidos. O projeto encontra-se desde 23.11.2023, até a presente data, à espera de designação de relator especial, deixando clara a ALESP que não deseja implantar ações afirmativas dotadas de maior eficácia.

Todo o exposto permite inferir que há uma clara omissão de quase metade dos estados e da maioria dos municípios em instituir, por lei, ações afirmativas de cotas raciais. Embora o STF tenha salvaguardado, na ADPF 186/DF, a edição de atos normativos não consistentes em leis, que garantam a reserva em cotas raciais, não afirmou este, em nenhum julgado, que os entes federados não deveriam editar leis instituindo-as. Ainda, na ADC 41/DF, o efeito vinculante gerado pelo julgado, que, por esta, ao ter declarado a constitucionalidade da lei federal que instituiu a ação afirmativa, foi para que, caso editada qualquer outra lei, estadual ou municipal, esta não tivesse sua constitucionalidade questionada em controle concentrado.

Diante de mais de 36 anos da promulgação da CF88, mais de 22 anos da primeira lei de cotas editadas no país; depois da ampla divulgação pelo STF de decisões acerca de ações afirmativas de recorte étnico-raciais, duas em controle concentrado e destas uma especificamente sobre lei de cotas raciais para provimento de cargos públicos (ADC 41/DF); depois do Brasil ter promulgado a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância de Guatemala, a omissão da maioria ou grande parte dos entes federados, em conferir proteção mínima à igualdade material devida à etnia negra e indígena para acesso a cargos e empregos públicos, através da instituição legal de ações afirmativas, constitui clara omissão inconstitucional.

O art. 3º, IV, da CF88 demanda não só um *non facere* do Estado consistente em não discriminar em razão de raça, mas um *facere* consistente em implementar medidas suficientes para implementar a igualdade material quando verificada a desigualdade operada pela discriminação racial. São duas faces de uma mesma moeda: a proibição de não atentar contra os direitos humanos e o dever de conferir proteção suficiente a estes. A proibição de proteção insuficiente pelo Estado é a dimensão positiva do princípio da proporcionalidade que Ramos (2021) assim preleciona:

[...], a proporcionalidade consiste não só em um instrumento de controle das restrições a direitos, mas também de controle de promoção a direitos. Essa atuação de proibição da

proteção insuficiente decorre do reconhecimento dos deveres de proteção, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos (Ramos, 2021, p. 138).

Dessa forma, em grande parte dos Estados e inúmeros municípios, sem esquecer os órgãos autônomos, em que inexiste lei instituindo ações afirmativas de cotas raciais, nada há os obrigue a reservar vagas nos seus concursos para provimento de cargos públicos. Até porque estaria dentro da sua instituir ação afirmativa diversa da reserva de cotas, como fez o Estado de São Paulo. Noutro giro, caso se pudesse obrigar judicialmente o ente federado a reservar as vagas, estaria dentro de sua esfera de decisão definir o percentual, logo, não haveria como obrigar a reservar X ou Y por cento de vagas.

Como restou evidenciado, essa omissão legislativa inconstitucional, persistente e em larga escala constitui ofensa ao direito de proteção mínima, configurando um ECI a ser superado.

## **5 A JUSTICIABILIDADE DA AÇÃO AFIRMATIVA E A PREMENTE NECESSIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE**

### **5.1 DO CABIMENTO DA AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF)**

Como visto na seção 4, o reconhecimento do ECI decorre da omissão inconstitucional, a violar o dever de proteção suficiente, de grande parte dos Estados e da maioria dos Municípios brasileiros que não instituíram qualquer ação afirmativa em prol da etnia negra ou indígena no que tange ao acesso a cargos públicos. Sendo o caso de omissão constitucional, *prima facie*, são duas as ações constitucionais cabíveis em sede de controle concentrado: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e a ADPF.

Embora cabível tanto em face da omissão de legislar quanto em face de omissão de caráter administrativo, que inviabilizem a efetividade da Constituição, a ADO não é o instrumento adequado a fazer cessar a omissão quando esta advier de omissão de ente municipal, conforme o art. 102, I, a da CF88, que a limita a leis ou atos normativos federais e estaduais. Portanto, a ADPF exsurge como instrumento viável.

A ADPF tem sua previsão constitucional inserta no art. 102, § 1º da CF88, que remete à lei ordinária as hipóteses de cabimento desta, cuja regulação coube à lei 9.882/99 (LADPF). Ao contrário da ADO, assegura o art. 1º, I, da referida lei que esta pode ter por objeto controvérsia, também, quando o ato normativo ou lei for municipal. Ainda, embora a redação, tanto do art. 1º, I, quanto do art. 3º, II, ambos da LADPF, trate da existência de “ato”, nisto encontra-se compreendido tanto o ato

comissivo quanto o omissivo. Segundo Mendes e Branco (2025), o STF decidiu pela primeira vez pela admissibilidade da ADPF a arguir omissão legislativa, por seis votos a cinco, quando do ajuizamento da ADPF 4/DF, movida em face da medida provisória n. 2.019/2000, que fixava o valor do salário-mínimo, vindo a ratificar tal entendimento na ADPF 272/SP, quando conhecida contra omissão legislativa municipal em instituir o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Outra questão central é a subsidiariedade, exigida pelo art. 4º, § 1º da LADPF, que impede a ação quando há outro meio eficaz para sanar a lesividade. Há várias interpretações conferidas ao que venha a ser tal subsidiariedade, chamando a atenção o estudo realizado por Ribeiro, Santos, Bahia e Magalhães (2021), que, analisando decisões dos Ministros do STF entre 2017 e 2019, vislumbraram a existência de subsidiariedade quanto: ao resultado; dentro das ações de controle concentrado; por conta da situação processual do legitimado; como segurança jurídica; e como interesse público. Independentemente do posicionamento que se possa adotar quanto a cada vertente de entendimento da subsidiariedade, pretende-se demonstrar a seguir que, sob quaisquer das facetas da tal subsidiariedade, tal requisito é atendido pelo ECI gerado pela ausência de norma a instituir ação afirmativa de recorte étnico-racial para concursos públicos no âmbito dos entes federados omissos.

Dito isto, o atual decano da Corte Constitucional defende a subsidiariedade como resultado ante o caráter objetivo da ADPF; desta forma, restará atendido tal requisito quando esta for apta a sanar a lesão “de forma ampla, geral e imediata” (Mendes; Branco, 2025, p. 1346). No caso em análise, é visível o atendimento a tal requisito, uma vez que já admitiu o STF, na ADPF 272, o cabimento quanto à omissão legislativa de um ente federado municipal em um caso específico já supracitado. Logo, com mais razão, havendo uma mesma omissão legislativa em inúmeros Municípios e vários Estados, há inequívoca necessidade de uma decisão que abarque todos os entes de forma ampla e imediata. Se é possível conceber o ajuizamento de uma ADPF em face de cada ente, não se pode imaginar que o STF poderia apreciar de forma diferente a mesma omissão para cada ente federado. No caso concreto aqui abordado, somente faria cessar o ECI uma decisão que abarcasse todos os entes federados omissos, restando inequívoca a vocação da ADPF para tal.

Caso se entenda a subsidiariedade como inexistência de outra ação de controle concentrado, já fora visto aqui que é incabível outra demanda direta, uma vez que a omissão legislativa é tanto municipal quanto estadual, não sendo apropriada a ADO para tal. Muito menos seriam cabíveis as ADC que têm por objeto ver reconhecida a constitucionalidade de uma norma e a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), que também pressupõe a existência de norma, ainda que parcial.

A subsidiariedade, por conta da situação processual do legitimado, foi verificada por Ribeiro *et al.* (2021) na ADPF 428, em que a ministra Rosa Weber concedeu medida cautelar (MC) à Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públícos (ANADEP) contra ato do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte (RN), que decotou a proposta orçamentária da

Defensoria Pública do referido Estado antes de enviá-la à Casa Legislativa, ferindo assim a iniciativa orçamentária (art. 134, § 2º da CF88) da instituição. Como a entidade de classe não tem legitimidade para propor mandado de segurança coletivo, pois tal pertence à Defensoria Pública do Estado, reconheceu-se que este era o único meio eficaz à ANADEP – uma das legitimadas na forma do art. 103, IX da CF88 – de sanar a lesividade do ato<sup>12</sup>. Desta forma, também resta reconhecida a subsidiariedade quando o legitimado à ADPF só tem este meio de impugnar o ato lesivo, por ser ilegítimo quanto aos demais meios de impugnação judicial do ato. Tal questão será analisada novamente na seção 5.2.

Restou verificado também por Ribeiro *et al.* (2021, p. 127) a subsidiariedade como segurança jurídica, que funcionaria como subcategoria da subsidiariedade como resultado, nesse caso um resultado específico: “o apaziguamento de incerteza jurídica grave causada pelo controle difuso”. Os autores afirmam, assim, que o critério único nesses casos é o risco ao preceito fundamental da segurança jurídica e, assim, “para avaliar o cabimento da ação, pouco importaria o tema, o legitimado, a matéria ou a demanda” (Ribeiro *et al.*, 2021, p. 128). Por último, os referidos autores encontraram nos votos do ministro Gilmar Mendes nas ADPFs 395 e 444 a subsidiariedade a partir do interesse público, no qual o STF poderá conhecer ou recusar uma ADPF quando entender que o tribunal tem a questão suscitada, presentes os demais requisitos de admissibilidade, relevante interesse público ou não.

Tanto quanto a subsidiariedade como segurança jurídica, como a por interesse público, sujeitam-se, em último caso, à interpretação e valoração no caso concreto. Assim, em que pese eventual crítica que possa ser feita quanto à adoção de critérios que podem fugir à objetividade, estes estão presentes e justificam o ajuizamento da ADPF quanto às ações afirmativas de enquadramento étnico-racial, como já reconheceu o STF quando da apreciação da ADPF 186. Nesta, ao decidir pela constitucionalidade dos atos administrativos da UnB, não só se reconheceu a existência de interesse público de forma a garantir a outras instituições autônomas que fizessem o mesmo, como conferiu segurança jurídica para tanto, fazendo cessar quaisquer discussões que se pudesse fazer em sede de controle difuso acerca de tais atos.

No caso concreto da instituição de lei consistente em ação afirmativa para acesso a cargos públicos por negros e indígenas, já fora tentado no Estado da Paraíba, sem sucesso, mandado de injunção coletivo. Em 2019, foi julgado improcedente o mandado de injunção coletivo pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB), ao argumento de que inexiste “norma constitucional

---

<sup>12</sup> Na própria decisão de deferimento da liminar na MC ADPF 428 a relatora citou como antecedente no qual se assentou tal entendimento o acórdão prolatado na medida cautelar na ADPF 307/PB, de relatoria do ministro Dias Toffoli, onde figurava como autora também a ANADEP contra ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba, também quanto à violação a iniciativa orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba.

que obrigue o legislador a criar a norma requerida” (TJPB, 2019). Assim, já existe o risco não só de insegurança jurídica por meio de discussões em sede de controle difuso, como o risco de sedimentação de entendimento contrário à consecução da igualdade material por meio da política de ações afirmativas para sanar o ECI.

Resta assim clara a necessidade e a adequação da ADPF. Primeiro, porque somente esta é, ao mesmo tempo, capaz de fazer cessar a omissão de todos os entes federados, sejam Estados, sejam Municípios. Segundo porque não se trata apenas de determinar a edição de leis pelos entes omissos, fixando-lhes prazo para tal. É premente e necessário que se desfaça o ECI, que persiste há décadas, a partir de uma decisão estruturante, na qual se fixe uma ação afirmativa acerca da matéria, até que cesse a mora legislativa<sup>13</sup>. Assente a viabilidade e adequação da ADPF, como único instrumento hábil a fazer cessar a mora legislativa, por meio de decisão estruturante que venha a suprir a mora até a edição de leis consistentes na instituição de ações afirmativas para acesso a cargos públicos por negros e indígenas, cabe avaliar, ainda, a questão da legitimidade à propositura da demanda.

## **5.2 DA LEGITIMIDADE PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL POR ENTIDADE DE CLASSE E POR “ENTIDADE DE RACA OU ETNIA”**

A legitimidade *ad processum* é tratada no art. 2º da LADPF, que trazia, em seu inciso II, vetado e cujo veto presidencial foi mantido, a hipótese de legitimidade ordinária, ou seja, havia identidade entre o titular do direito afirmado (capacidade de ser parte) e aquele que conduziria o processo (capacidade para estar em juízo). Restou assim, como rol exclusivo de legitimados ao ajuizamento da ADPF, aqueles que também são legitimados à propositura da ADI, na forma do inciso I, art. 2º da LAPPF. Excluído o legitimado ordinário, temos que a legitimidade extraordinária é exclusiva.

Assim, qualquer pessoa da etnia negra ou indígena, por não ser legitimada, poderia, no máximo, representar ao Procurador Geral da República pelo ajuizamento da ADPF, na forma do art. 2º, § 1º da LADPF. Da decisão deste não caberá recurso, ante o veto do § 2º do mesmo dispositivo citado, que previa tal possibilidade. Todavia, analisando o rol de legitimados e os posicionamentos do STF, chamam a atenção dois precedentes com esteio na legitimidade de “entidade de classe de âmbito nacional” (art. 103, IX da CF88) que serão a seguir analisados.

---

<sup>13</sup> Acerca de tal vertente da ADPF lecionam Mendes e Branco (2025, p.1358) que o art. 10 da LADPF fornece ao STF “o suporte legal direto ao desenvolvimento de técnicas que permitam superar o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão”.

Todavia, antes disso, é necessário ressaltar que a legitimidade de entidades de classe de âmbito nacional, consoante interpretação do STF, deve atender ao critério da pertinência temática, ou seja, o direito postulado deve ser de interesse da categoria. Ainda, considera-se atendida a exigência de representação nacional com a presença de membros da entidade em ao menos nove Estados da Federação, por aplicação analógica do art. 7º, § 1º da lei 9.096/95 (Mendes; Branco, 2025). Estabelecidas tais balizas, há de se analisar os precedentes em que tais regras foram mitigadas e sua aplicação, em tese, ao ajuizamento da ADPF para fazer cessar o ECI verificado na seção 4.

No primeiro caso, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) teve a sua legitimidade reconhecida, por maioria, no agravo regimental (AgRg) na ADI 3961, que teve por objeto ver declarada a constitucionalidade de lei que tratava da configuração ou não de relação empregatícia com o motorista em transporte rodoviário de cargas. Entendeu-se que o critério da pertinência temática foi atendido porque a matéria seria ínsita ao campo institucional da magistratura do trabalho. Tal julgado consolida assim, como reconhecido no próprio julgado, o entendimento anterior, em relação à mesma associação, na ADI 4066 e na ADI 5468, sob o mesmo fundamento.

Adotando o mesmo entendimento, uma associação nacional que represente uma instituição que tenha por finalidade institucional a promoção de direitos humanos e de grupos sociais vulneráveis está, por este critério, legitimada a ajuizar ADPF visando suprir a omissão legislativa identificada na seção 4. Bem assim, exemplificativamente, este é o caso da ANADEP, posto que é associação de caráter nacional que congrega defensoras e defensores públicos de todo o país, que têm por seu objeto atuar nacional e internacionalmente na defesa de grupos em situação de vulnerabilidade, de acordo com o art. 2º, VI de seu estatuto (ANADEP, 2020). Não se pode olvidar, ainda, que: 1) constitui função institucional da Defensoria Pública exercer a defesa de grupos sociais vulneráveis, na forma do art. 4º, XI da lei complementar (LC) 80/94; 2) que sua missão constitucional é a promoção de direitos humanos (art. 134, *caput*, da CF88); e 3) seus objetivos compreendem a redução das desigualdades sociais e a efetividade dos direitos humanos (art. 3º-A, I e III da CF88).

A ANADEP, assim, perfaz o critério da pertinência temática necessário ao ajuizamento de ADPF que tenha por objeto suprir a omissão constitucional causadora do ECI, em prol de negros e indígenas, posto que constituem grupos étnico-raciais vulnerabilizados e sujeitos a reconhecida desigualdade social. Não por outro motivo, as ações afirmativas colimam a redução de tais desigualdades, de forma a dar efetividade à busca da igualdade material que lhes é devida.

No segundo caso identificado na jurisprudência do STF, foi reconhecida em decisão do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, a legitimidade da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABLGT) na MC na ADPF 527/DF, na qual foi conferida amplitude ao conceito de “classe”, estendendo este a “grupos vulneráveis e minorias”. A ADPF tinha

por objeto resolução conjunta da Presidência da República e do Conselho de Combate à Discriminação que tratava de parâmetros de acolhimento de lésbicas, gays, homossexuais e travestis submetidos à privação de liberdade. Ao final, embora não conhecida a ADPF por perda do objeto em razão da modificação da situação fática, em nenhum momento fora contestada, pelos dez ministros que participaram do julgamento, a legitimidade da parte autora reconhecida pelo relator.

Devido a tal superação, é que se propôs no presente subtítulo o termo “entidade de raça ou etnia” como legitimado à propositura de ADPF. Por mais restritivo que seja o entendimento da Corte Constitucional a respeito da legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado, não se pode descurar que as associações de classe de caráter nacional, cuja legitimidade é reconhecida textualmente, têm no vínculo que une seus membros interesses sociais de um determinado ofício ou profissão. Já os grupos de vulneráveis, de profissões das mais diversas, são unidos por sua condição, geralmente atrelados a alguma forma de discriminação, violência e à inobservância de direitos dos mais ínsitos à dignidade da pessoa humana. E é por esse motivo que, acertadamente, não se pode negar a quem ostenta tal condição que lhe é imposta, como a criação da raça, seja obstáculo ao invés de motivo de reconhecimento à legitimidade do uso dos instrumentos constitucionais que visam corrigir tais violações.

Assim, o entendimento do STF é perfeitamente aplicável a qualquer associação de caráter nacional que tenha por objeto a promoção dos direitos de negros, indígenas e outras etnias que constituam minorias ou grupos vulneráveis, visando à promoção da equidade racial. Qualquer associação que ostente tal caráter, assim, estará apta ao manejo da ADPF a fazer cessar o ECI identificado na seção 4.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas compensatórias consistentes em ações afirmativas de dimensão étnico-racial sempre foram fortemente combatidas na sociedade brasileira, em que o discurso de uma suposta democracia racial se desenvolveu como argumento a alimentar que estas, acaso instituídas, configurariam discriminação reversa. Na verdade, sendo a raça (ainda) o principal fator de discriminação no Brasil (BRASIL. MIR, 2025), o risco de discriminação reversa constitui mais um mito do que uma hipótese. O momento atual, entretanto, é propício à discussão do tema, uma vez que a aprovação da nova lei federal nº 15.142 de 04 de junho de 2025, aumentando o percentual de reserva de vagas para 30%, tem o poder de reacender o debate, agindo como catalisador das discussões, tanto de promoção/instituição da política por lei onde tal não existe, como de ampliação das vagas reservadas onde o percentual assegurado por lei é menor.

Embora o embate discursivo possa se dar em várias searas fora das casas legislativas, nelas também é o lugar onde devem ser deflagrados os debates, posto que será nesta que se buscará uma proteção mínima - edição de lei em sentido estrito - que garantirá um ponto de partida, um catalisador, para a efetiva implementação futura da ação afirmativa de caráter étnico-racial para provimento de vagas em concursos públicos.

A ausência de leis, neste aspecto, se traduz em clara inconstitucionalidade por ausência de proteção suficiente do direito humano à igualdade material por negros e indígenas. Constatada que a maioria dos entes federados não instituiu legalmente tal proteção suficiente, por ações afirmativas, como determina a CF88, por interpretação do seu art. 3º, IV, e, desde 2022, diretamente, em razão da incorporação ao nosso ordenamento jurídico, com força de emenda constitucional (art. 5º, § 3º da CF88), do art. 5º da Convenção Interamericana de Guatemala, resta demonstrado inexoravelmente o ECI.

Desnudada tal questão, o que se propõe é que a discussão encontre novo *locus* na Corte Suprema, levada a esta por algum legitimado à propositura de ADPF, insuflado pelos vários movimentos sociais, que nunca faltaram ao embate da defesa e promoção dos direitos fundamentais da etnia negra e indígena. Caberá assim à Corte Constitucional a tarefa de, verificada a proteção insuficiente generalizada, fazer cessar o ECI, lançando e fixando bases de uma ação afirmativa mínima e justa, com força *erga omnes*, até que cesse a persistente mora legislativa indigitada.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **Estatuto.** Disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/Novo\\_Estatuto\\_ANADEP\\_-\\_2020.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Novo_Estatuto_ANADEP_-_2020.pdf). Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Projeto de lei nº 3.196, de 28 de março de 1984.** Dispõe sobre a reserva de quarenta por cento das vagas abertas nos concursos vestibulares do Instituto Rio Branco para candidatos de etnia negra. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1984. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1162303&filename=Dos sie-PL%203196/1984](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1162303&filename=Dos sie-PL%203196/1984). Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Projeto de lei nº 75, de 24 de abril de 1997.** Dispõe sobre medidas de ação compensatória para a implementação do princípio da isonomia social do negro. Brasília, DF: Senado Federal, 1997. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9358446&ts=1683923314846&disposition=inline>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os partidos políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 186/DF**. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior [...]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, julgado em 26 abr. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em 24.09.2025.

BRASIL. **Lei nº 12.990 de 09 de junho de 2014**. Dispõe sobre a reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas em concursos públicos no âmbito da administração pública federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm). Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC ADPF 428/RN**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Weber, Decisão Liminar, 28 nov. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310858664&ext=.pdf>. Acesso em 23.09.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41/DF**. Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos [...]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 08 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312447860&ext=.pdf>. Acesso em 01.09.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.126.247/RJ**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Ministro Edson Fachin, Julgamento monocrático, julgado em 18 dez. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339291143&ext=.pdf>. Acesso em 01.09.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão liminar monocrática). **MC ADPF 527/DF**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Ministro Luís Roberto Barroso, Decisão liminar monocrática, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314765393&ext=.pdf>. Acesso em 24.09.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 527/DF**. [...] Execução Penal. Direito das Pessoas Transexuais e Travestis com identidade de gênero feminina de opção por cumprir pena em estabelecimento prisional feminino ou em ala reservada de estabelecimento prisional masculino [...]. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso,

Redator Ministro Luiz Fux, julgado em 15 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362851124&ext=.pdf>. Acesso em 24.09.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgRgADI n. 3.961/DF**. [...] Legitimidade ativa *ad causam*. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA. Art. 103, IX, da Constituição da República. Representatividade Nacional. Pertinência Temática [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, Pleno, julgado em 30 jul. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n.189, p.4, 2 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.932 de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/Decreto/D10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm). Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.142 de 3 de junho de 2025**. Dispõe sobre a reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/l15142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15142.htm). Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial (MIR). **Experiência de discriminação cotidiana pela população brasileira**. Brasília, DF: MIR, 2025. 32 p. (Mais Dados, Mais Saúde). Disponível em: [https://observatoriosaudedepublica.com.br/static/frontend/pesquisa/relatorio\\_edc.pdf](https://observatoriosaudedepublica.com.br/static/frontend/pesquisa/relatorio_edc.pdf). Acesso em: 5 set. 2025.

HOGEMANN, Edna Raquel. Richard Posner e o Direito. In: JÚNIOR, Léo Peruzzo; BENTO, Vivian Freitas Rezende (org.). **Compêndio de Filosofia do Direito**. Curitiba: PUCPRESS, 2025. p. 455-468.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Norte e Nordeste puxam desocupação recorde no primeiro trimestre no país**. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 28 maio 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30785-norte-e-nordeste-puxam-desocupacao-recorde-no-primeiro-trimestre-no-pais>. Acesso em: 7 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012**. Agência de Notícias, Rio de Janeiro, 2 dez. 2022a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 5 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil – Informativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, n. 48). Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf). Acesso em: 06 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Perfil Racial do Serviço Civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/210720\\_nt\\_diest\\_n\\_49.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf). Acesso em: 16 ago. 2025.

JUNDIAÍ. **Lei nº 5.745, de 14 de fevereiro de 2002.** Reserva cargos no serviço público para afrodescendentes. Jundiaí, SP: Prefeito Municipal, 2002. Disponível em: [https://sapl.jundiai.sp.leg.br/pysc/download\\_norma\\_pysc?cod\\_norma=5724&texto Consolidado=1](https://sapl.jundiai.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=5724&texto Consolidado=1). Acesso em: 08 set. 2025.

KAPUR, Ratna. Revisioning the Role of Law in Women's Human Rights Struggles. In: MECKLED-GARCÍA, Saladin; ÇALI, Basak (org.). **The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law.** New York: Routledge, 2006. p. 101-116.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, 1592 p.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. **Mandado de Injunção Coletivo nº 0802595-18.2018.8.15.0000.** Mandado de injunção coletivo. Suposta omissão no tocante à regulamentação de cotas raciais para concursos públicos estaduais. Inércia legislativa não caracterizada [...]. Paraíba, João Pessoa: Tribunal de Justiça da Paraíba, Pleno, julgado em 25 set. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pb/2276238253/inteiro-teor-2284127948?origin=serp>. Acesso em: 04 set. 2025.

PARANÁ. **Lei nº 14.274, de 24 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a aplicação de percentual em concursos públicos e processos seletivos públicos estaduais para afrodescendentes e dá outras providências. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2003. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-14274-2003-parana-reserva-vagas-a-afrodescendentes-em-concursos-publicos-conforme-especifica>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARANÁ. **Projeto de lei nº 739, de 13 de outubro de 2015.** Altera a redação do artigo 1º da lei nº 14.274 de 24/12/2003, que dispõe sobre a reserva de vagas a afrodescendentes em concursos públicos. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2015. Disponível em: <https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#/proposicao>. Acesso em: 31 ago. 2025.

PARANÁ. Governo do Estado. **Mais de 300 cidades do Paraná registraram saldo positivo na geração de empregos em 2025.** Disponível em: <https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/Mais-de-300-cidades-do-Parana-registraram-saldo-positivo-na-geracao-de-empregos-em-2025>. Acesso em: 04 set. 2025.

RIBEIRO, Alina da Costa Ferreira; SANTOS, Gabriela Sena dos; BAHIA, Helil César Aguiar; MAGALHÃES, Breno Baía. A ADI Onde Não Cabe ADI: a interpretação do requisito da subsidiariedade da ADPF (2017-2019). In: MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: estudos empíricos em comemoração aos 20 anos da lei n. 9.882/1999.** Belo Horizonte: Conhecimento, 2021. p. 107-142.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.067, de 25 de outubro de 2011.** Dispõe sobre reserva de vagas para negros e índios nos concursos públicos para provimento de cargos [...]. Rio de Janeiro, RJ: Governador do Estado, 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1029724/lei-6067-11>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.740, de 02 de abril de 2014.** Altera a Lei nº 6067, de 25 de outubro de 2011. Rio de Janeiro, RJ: Governador do Estado, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/3018200064/lei-6740-14-rj>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SANTOS, Amanda Ribeiro dos Santos; COELHO, André Luiz Querino. A Importância do Ministério Público na Promoção da Política de Cotas Raciais: a experiência do Ministério Público do Paraná. *In: BOMFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos, (org.). Políticas Afirmativas de Inclusão e Equidade Racial: reflexões acerca do papel dos setores público e privado.* Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 133-157.

**SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 822, de 15 de novembro de 2013.** Dispõe sobre a reserva aos negros de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos [...]. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1179349>. Acesso em: 04 set. 2025.

**SÃO PAULO. Projeto de Lei Complementar nº 58 de 10 de dezembro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo a instituir sistema de pontuação diferenciada em concursos públicos, nas condições e para os candidatos que especifica e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Governador do Estado, 2013. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1185303>. Acesso em: 04 set. 2025.

**SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.259 de 15 de janeiro de 2015.** Autoriza o Poder Executivo a instituir sistema de pontuação diferenciada em concursos públicos, nas condições e para os candidatos que especifica e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Governador do Estado, 2015. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1259-15.01.2015.html#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,especifica%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%A1ncias%20correlatas>. Acesso em: 04 set. 2025.

**SÃO PAULO. Projeto de Lei Complementar nº 69, de 13 de abril de 2023.** Estabelece a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas nos quadros em comissão e efetivos na Administração Pública Estadual para negros, negras, afrodescendentes e indígenas. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000486617>. Acesso em: 04 set. 2025.

**SILVA, Tatiana Dias; VOLPE, Ana Paula Sampaio. Reserva de Vagas Para Negros na Administração Pública.** Brasília: IPEA, 2016. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3b1d3b4c-b0ad-4708-b25e-2976ff39ff41/content>. Acesso em 31 ago. 2025.

**SILVA, Tatiana Dias. Ações Afirmativas nos Estados Brasileiros:** o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. 1. ed. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d97341da-3562-461e-8c2c-f118ff5e71d9/content>. Acesso em: 31 ago. 2025.

**TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. Cotas Raciais em Concursos Públicos para Ingresso nos Tribunais de Contas Brasileiros: por que estamos longe do ideal?** *In: BOMFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos, (org.). Políticas Afirmativas de Inclusão e Equidade Racial: reflexões acerca do papel dos setores público e privado.* Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 29-56.