



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 8/2026

Assunto: Promoção de ações afirmativas raciais em concursos públicos e processos seletivos estaduais e municipais. Igualdade material. Racismo estrutural. Deveres positivos do Estado. Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto nº 10.932/2022). Status constitucional. Aplicabilidade direta. Desnecessidade de lei autorizativa local como condição de validade. Possibilidade de regulamentação pelos entes federativos. Indução institucional à adoção de políticas públicas de reserva de vagas.

1. Contextualização

A promoção da igualdade racial no acesso ao serviço público brasileiro insere-se no âmbito dos deveres estruturais do Estado de enfrentar desigualdades historicamente produzidas e reproduzidas no interior das instituições. Longe de constituir mera distorção pontual, a sub-representação de pessoas negras e indígenas nos quadros estatais revela a persistência de um racismo enraizado na sociedade brasileira, que opera como mecanismo de exclusão sistemática e de reprodução de hierarquias raciais no acesso a espaços de poder e decisão.

Embora a **população negra** represente a maioria demográfica do país - correspondendo a aproximadamente 56% da população brasileira ([IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua](#)) -, sua presença nos espaços de maior prestígio institucional, especialmente nas carreiras públicas mais valorizadas e nos cargos de direção e assessoramento, permanece significativamente inferior. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a **participação de pessoas negras** tende a se concentrar em posições de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

menor remuneração e menor poder decisório, evidenciando um lamentável **padrão de segmentação racial no interior da administração pública**.

Esse quadro não decorre de critérios meritocráticos neutros, mas da atuação de filtros históricos e institucionais que, sob a aparência de universalidade, operam como mecanismos de **discriminação indireta**, perpetuando desigualdades de origem. A adoção de critérios formais aparentemente isonômicos - como provas padronizadas e exigências educacionais descontextualizadas das desigualdades de acesso - frequentemente ignora as assimetrias estruturais que marcam a trajetória educacional e social da população negra e indígena, contribuindo para a manutenção de padrões excludentes no recrutamento estatal.

Nesse contexto, a ausência de diversidade étnico-racial no serviço público não constitui apenas um problema de acesso individual, mas compromete a própria **legitimidade democrática da administração pública**, na medida em que afasta dos espaços institucionais segmentos expressivos da sociedade. A literatura sobre **burocracia representativa** demonstra que a composição social dos quadros estatais influencia não apenas a percepção de legitimidade, mas também a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, especialmente aquelas destinadas a grupos historicamente vulnerabilizados.

A **sub-representação racial**, portanto, projeta efeitos que transcendem a esfera simbólica, impactando concretamente a capacidade de o Estado responder adequadamente às demandas de uma sociedade efetivamente plural. A ausência de diversidade nos espaços decisórios limita a incorporação de perspectivas diversas e tende a reproduzir padrões institucionais insensíveis às desigualdades raciais, reforçando ciclos de exclusão.

Esse cenário impõe o reconhecimento de que o enfrentamento das desigualdades raciais no acesso ao serviço público não pode ser realizado por meio de instrumentos jurídicos concebidos sob uma lógica estritamente formal de igualdade. Ao contrário, demanda a adoção de **medidas diferenciadas de inclusão**, capazes de corrigir distorções estruturais e promover a efetiva democratização das instituições estatais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nesse quadro, as **ações afirmativas raciais**, especialmente na forma de reserva de vagas em concursos públicos e processos seletivos, emergem como instrumento juridicamente legítimo e socialmente necessário para a correção de desigualdades estruturais, não configurando privilégio indevido, mas mecanismo de **concretização da igualdade substancial**.

A persistência de desigualdades raciais no acesso ao serviço público, aliada à insuficiência de respostas institucionais baseadas em uma concepção meramente formal de igualdade, evidencia a necessidade de fortalecimento de políticas públicas de inclusão racial, de modo a assegurar que a administração pública brasileira, nos seus diversos níveis, reflita, de forma mais adequada, a diversidade da sociedade que a constitui.

2. Lastro constitucional, jurisprudencial e convencional da adoção de políticas de ação afirmativa racial no âmbito do serviço público

A adoção de políticas de **ação afirmativa racial no âmbito do serviço público** encontra sólido fundamento no ordenamento jurídico brasileiro, estruturado a partir da Constituição da República, da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e das normas internacionais de direitos humanos incorporadas com *status* constitucional. Esse conjunto normativo impõe a adoção de medidas estatais destinadas à superação de desigualdades raciais estruturais. A compreensão integrada desses fundamentos revela que as ações afirmativas raciais se inserem no âmbito dos deveres estatais de promoção da igualdade material, afastando leituras que as reduzam a opções políticas contingentes ou discricionárias.

2.1 A constitucionalidade da adoção de políticas de ação afirmativa racial no âmbito do serviço público



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Constituição da República consagra um modelo de Estado comprometido com a **transformação das estruturas sociais marcadas por desigualdades históricas**, especialmente aquelas fundadas em critérios raciais. Nesse contexto, a **promoção da igualdade** projeta-se como verdadeiro mandamento de atuação estatal, e não como simples diretriz programática.

O princípio da dignidade da pessoa humana, erigido a fundamento da República (art. 1º, III), constitui o eixo estruturante dessa ordem constitucional, impondo o reconhecimento de cada indivíduo como sujeito de direitos em condições materiais de igualdade. A persistência de desigualdades raciais profundas, que limitam o acesso de determinados grupos a posições de poder e prestígio social, revela cenário incompatível com esse postulado fundamental, exigindo atuação positiva do Estado para sua superação.

De igual modo, os objetivos fundamentais da República, especialmente aqueles previstos no art. 3º, III e IV – erradicação da pobreza e da marginalização, redução de desigualdades sociais e regionais e promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, gênero, cor e quaisquer outras formas de discriminação –, densificam o conteúdo normativo da igualdade, convertendo-a em verdadeiro **dever jurídico de emancipação e transformação social**. Trata-se de comandos que vinculam todas as esferas de poder e orientam a formulação e a implementação de políticas públicas.

A igualdade, nesse cenário, não pode ser compreendida sob uma perspectiva estritamente formal. O art. 5º, caput, da Constituição, ao assegurar a igualdade de todos perante a lei, deve ser interpretado em conjunto com os objetivos fundamentais e com o princípio da dignidade da pessoa humana, de modo a evidenciar sua dimensão material. A igualdade substancial exige o reconhecimento de que grupos historicamente vulnerabilizados, como a população negra e indígena, enfrentam obstáculos estruturais que não podem ser neutralizados por meio de tratamento jurídico estéril e uniforme.

Nesse sentido, a adoção de ações afirmativas raciais constitui instrumento legítimo - e, em contextos marcados por desigualdades estruturais, necessário -



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

para a concretização da igualdade material. Ao promover a inclusão de grupos historicamente excluídos em espaços de poder, tais políticas não configuram exceção ao princípio da isonomia, mas expressão qualificada de sua realização, voltada à correção de assimetrias produzidas ao longo do tempo.

A Constituição também impõe ao Estado **deveres positivos de proteção**, que se projetam para além da abstenção de condutas discriminatórias. A inércia estatal diante de desigualdades estruturais não se apresenta como postura neutra, mas como forma de perpetuação de violações de direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a ausência de medidas adequadas de promoção da igualdade racial pode caracterizar hipótese de **proteção insuficiente**, vedada pelo sistema constitucional.

No âmbito específico da Administração Pública, esses comandos constitucionais assumem relevância ainda mais acentuada. A exigência de concurso público (art. 37, II, da Constituição), enquanto instrumento de seleção baseado em critérios objetivos, deve ser interpretada em consonância com o princípio da igualdade material, de modo a assegurar não apenas a formalidade do acesso, mas a sua efetiva democratização. Isso significa reconhecer que a adoção de mecanismos destinados à ampliação da participação de grupos historicamente sub-representados não compromete os critérios de mérito e eficiência.

A aplicação estritamente formal e uniforme das regras do concurso público, em cenários marcados por desigualdades estruturais, pode produzir efeitos desiguais, na medida em que desconsidera as condições diferenciadas de acesso às oportunidades educacionais e profissionais. A aparente neutralidade procedimental, portanto, não é suficiente para assegurar igualdade real, podendo, ao contrário, contribuir para a manutenção de assimetrias já existentes.

Por essa razão, a incorporação de medidas de ação afirmativa no âmbito dos concursos públicos revela-se compatível com o regime constitucional do acesso ao serviço público, constituindo instrumento apto a promover maior equidade no ponto de partida, sem afastar a lógica meritocrática que orienta a seleção de candidatos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ademais, a Constituição reconhece expressamente a necessidade de proteção diferenciada de grupos vulnerabilizados em diversas passagens, evidenciando que o **tratamento jurídico desigual**, quando orientado à promoção da igualdade substancial, constitui técnica legítima de concretização de direitos fundamentais. As ações afirmativas raciais inserem-se, portanto, nesse conjunto de instrumentos destinados à realização do projeto constitucional de inclusão e justiça social.

Nesse quadro, a promoção de políticas de reserva de vagas em concursos públicos e processos seletivos configura medida compatível com a ordem constitucional, enquanto instrumento voltado à superação de desigualdades estruturais e à efetivação da igualdade material.

2.2. A constitucionalização das ações afirmativas raciais como dever estatal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A compreensão constitucional das ações afirmativas raciais no ordenamento jurídico brasileiro foi progressivamente consolidada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao enfrentar controvérsias estruturais relacionadas à desigualdade racial, firmou orientação no sentido de que a promoção da igualdade material constitui não apenas faculdade, mas **dever jurídico do Estado**, legitimando a adoção de políticas públicas diferenciadas.

Essa compreensão foi inicialmente consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da [ADPF 186/DF](#), no qual a Corte reconheceu a plena constitucionalidade das políticas de ação afirmativa baseadas em critérios raciais, afastando a leitura restritiva da igualdade como mera proibição de discriminações formais.

Naquela oportunidade, o Tribunal destacou que as desigualdades raciais no Brasil não constituem fenômeno contingente ou episódico, mas resultam de processos históricos de exclusão profundamente enraizados, especialmente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

vinculados à escravidão e às formas subsequentes de marginalização racial, o que impõe a necessidade de respostas institucionais de caráter positivo.

Nesse contexto, assentou-se que a utilização do critério étnico-racial em políticas públicas configura instrumento legítimo de correção de distorções estruturais, inserindo-se no âmbito de medidas voltadas à promoção da justiça distributiva e de reconhecimento, em consonância com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e de promoção da igualdade material.

Essa orientação foi reafirmada e aprofundada no julgamento da [ADC 41/DF](#), no qual a Corte declarou a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, reconhecendo a reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos como medida necessária ao enfrentamento do racismo institucional ainda presente na sociedade brasileira¹. No plano legislativo federal, a política de reserva de vagas foi posteriormente renovada e atualizada pela Lei nº 15.142/2025, de modo a evidenciar a continuidade e o aperfeiçoamento desse instrumento no ordenamento jurídico.

No desenvolvimento de sua fundamentação, o STF afastou a compreensão de que a neutralidade formal dos certames seria suficiente para assegurar igualdade², assentando que, em contextos de desigualdade sistêmica, tal neutralidade pode operar como mecanismo de discriminação indireta, ao perpetuar o status *quo*. Nessa linha, superou-se uma concepção estritamente linear de mérito, fundada exclusivamente no resultado final, para se reconhecer a legitimidade de políticas que considerem as desigualdades no ponto de partida dos candidatos.

1“(...) a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.” (STF, ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 08.06.2017, DJe 17.08.2017, voto do Relator).

2“Na formulação clássica do princípio da isonomia, os iguais deverão ser tratados igualmente e os desiguais, desigualmente, na medida de sua desigualdade. A impessoalidade, nessa mesma linha, exige que a Administração trate a todos sem discriminações de qualquer natureza. (...) A defesa de uma igualdade meramente formal, ao revés, acabaria se confundindo com a defesa do status quo e, por isso mesmo, dificilmente poderia ser compreendida como medida impessoal e neutra.” (STF, ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 08.06.2017, DJe 17.08.2017, voto do Relator).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Corte também foi expressa ao afirmar que as ações afirmativas não violam o princípio do mérito nem comprometem a eficiência administrativa, uma vez que permanece íntegra a exigência de aprovação em certame público e o atendimento aos critérios objetivos de desempenho. Ao contrário, o STF reconheceu que a promoção da diversidade étnico-racial contribui para o aperfeiçoamento da Administração Pública, ao favorecer a formação de uma burocracia representativa, apta a refletir a pluralidade social e a incorporar diferentes perspectivas na formulação e implementação de políticas públicas³.

No julgamento da [ADPF 973 STF](#), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de racismo estrutural na sociedade brasileira e a ocorrência de graves violações a direitos fundamentais da população negra, assentando que o enfrentamento dessas desigualdades não se insere no âmbito de mera discricionariedade administrativa, mas constitui dever jurídico do Estado, de natureza positiva, contínua e passível de avaliação.

A Corte evidenciou que a persistência de desigualdades raciais de caráter estrutural demanda a adoção de respostas estatais adequadas e eficazes, sob pena de caracterização de omissão incompatível com a ordem constitucional.

O Supremo Tribunal Federal determinou, então, ao Poder Executivo federal a revisão do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) ou, alternativamente, a elaboração de novo plano nacional voltado ao enfrentamento do racismo estrutural, com previsão de medidas concretas, definição de metas, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação. Dentre as diretrizes estabelecidas, inclui-se o aperfeiçoamento de políticas públicas relacionadas ao acesso à educação e ao emprego, com vistas à ampliação de sua efetividade e à eliminação de obstáculos indevidos à sua implementação.

3“(…) não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator ‘raça’ como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma ‘burocracia representativa’, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais.” (STF, ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 08.06.2017, DJe 17.08.2017, ementa, item 1.2).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A decisão evidencia, ainda, a necessidade de atuação estatal estruturada, com coordenação entre órgãos públicos, participação da sociedade civil e adoção de instrumentos de acompanhamento contínuo, reforçando a compreensão de que a promoção da igualdade racial exige políticas públicas organizadas, orientadas a resultados e sujeitas a monitoramento permanente.

À luz da jurisprudência constitucional brasileira, observa-se, pois, que a atuação estatal orienta-se pela promoção da igualdade material, mediante a adoção de medidas concretas aptas a assegurar o pleno exercício de direitos fundamentais pela população negra, inclusive no que se refere ao acesso a políticas públicas essenciais, com vistas à superação de falhas históricas na formulação e implementação. Tal compreensão decorre da leitura integrada da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir da qual se evidencia que: i) a igualdade material autoriza e legitima a adoção de ações afirmativas; ii) o racismo estrutural constitui realidade juridicamente reconhecida; iii) a promoção da diversidade institucional qualifica a atuação estatal; e iv) a omissão na adoção de medidas adequadas pode configurar violação de deveres constitucionais primários.

Nessa perspectiva, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial - o que abrange as ações afirmativas e a reserva de vagas em processos seletivos - passam a integrar o núcleo das responsabilidades estatais.

Dessa forma, a jurisprudência constitucional brasileira não apenas admite, mas estrutura juridicamente a adoção de políticas de ação afirmativa racial, conferindo-lhes fundamento sólido e vinculante e afastando interpretações que as reduzam a meras opções políticas contingentes. Ao contrário, tais políticas inserem-se no âmbito dos deveres constitucionais de promoção da igualdade e de combate à discriminação, constituindo instrumentos indispensáveis à realização do projeto constitucional inaugurado em 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2.3. O status constitucional da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância

A promoção da igualdade racial no ordenamento jurídico brasileiro não se limita ao plano constitucional interno, encontrando fundamento direto no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, cujas normas, uma vez incorporadas com *status* qualificado (art. 5º, § 3º, CF), passam a integrar o bloco de constitucionalidade e a vincular a atuação estatal em todos os níveis federativos.

Nesse contexto, assume centralidade a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada ao direito brasileiro por meio do [Decreto nº 10.932/2022](#), a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional sob o rito previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal⁴. Tal circunstância lhe confere *status* equivalente ao de emenda constitucional, inserindo-a no núcleo rígido do ordenamento jurídico e atribuindo-lhe força normativa superior à legislação infraconstitucional.

A Convenção estabelece, de forma expressa, que os Estados-partes assumem o compromisso de prevenir, eliminar, proibir e punir todas as formas de discriminação racial (art. 4º), bem como de assegurar a igualdade perante a lei e a igual proteção contra a discriminação em todas as esferas da vida pública e privada (art. 2º). Não se trata, portanto, de instrumento meramente programático, mas de norma dotada de conteúdo determinativo, impondo, pois, deveres positivos concretos aos Estados.

Entre esses deveres, destaca-se a obrigação de adoção de políticas públicas específicas, inclusive ações afirmativas, voltadas à superação de desigualdades estruturais que afetam grupos racialmente discriminados (art. 5º), bem como a formulação de políticas destinadas à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento (art. 6º). A lógica subjacente à Convenção é a de

⁴Art. 5º, §3º: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

que a igualdade formal revela-se insuficiente diante de contextos históricos de exclusão, exigindo a implementação de medidas diferenciadas aptas a corrigir assimetrias persistentes, as quais, nos termos da própria Convenção, não se qualificam como discriminação, por se tratar de medidas especiais destinadas a assegurar o gozo e o exercício de direitos em condições de igualdade (art. 1.5).

A natureza jurídica da Convenção, aliada à sua posição no bloco de constitucionalidade, conduz ao reconhecimento de sua aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, que atribui eficácia plena às normas definidoras de direitos fundamentais. Nesse sentido, suas disposições não dependem de intermediação legislativa para produzir efeitos, sendo diretamente aptas a orientar e vincular a atuação administrativa.

Importa destacar que **as obrigações convencionais assumidas pelo Estado brasileiro não se restringem à União, alcançando igualmente estados e municípios**. A própria Convenção impõe deveres a todos os níveis de atuação estatal, inclusive no que se refere à adoção de legislação e políticas públicas destinadas à eliminação da discriminação racial em múltiplas esferas, como educação, trabalho, saúde e acesso a serviços (art. 7º).

A leitura sistemática da Convenção evidencia, ainda, que a inércia estatal diante de desigualdades raciais estruturais não se compatibiliza com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A omissão na adoção de políticas adequadas pode caracterizar não apenas violação constitucional, mas também descumprimento de obrigações convencionais, com potenciais repercussões no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (art. 15).

Nesse cenário, a promoção de ações afirmativas raciais no acesso ao serviço público não se apresenta como opção política meramente contingente, mas como medida expressamente prevista e incentivada pelo sistema convencional como meio de cumprimento das obrigações internacionais de combate à discriminação e promoção da igualdade racial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A incorporação da Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro, com *status* constitucional, reforça, portanto, a compreensão de que o enfrentamento do racismo estrutural exige atuação estatal ativa e contínua, não havendo tempo nem lugar para posturas omissivas ou meramente formais. Impõe-se a implementação de políticas públicas concretas, capazes de transformar padrões históricos de exclusão e de assegurar a efetiva inclusão de grupos racialmente vulnerabilizados nos espaços institucionais.

3. Aplicabilidade direta da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância

A partir do quadro delineado - que compreende comandos constitucionais, jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e obrigações convencionais dotadas de estatura constitucional - impõe-se examinar os efeitos jurídicos dessa estrutura sobre a atuação administrativa dos entes federativos.

A Convenção Interamericana contra o Racismo, como já indicado acima, não se limita a vedar condutas discriminatórias, mas impõe aos Estados Partes deveres positivos de atuação, incluindo a adoção de medidas especiais e políticas públicas destinadas à eliminação de desigualdades raciais historicamente estruturadas. Essa dimensão prestacional afasta peremptoriamente interpretações que condicionem sua eficácia à intermediação legislativa, sobretudo quando já presentes, no plano interno, fundamentos normativos convergentes.

A convergência entre a Convenção, a Constituição Federal e a jurisprudência constitucional evidencia a formação de um bloco de juridicidade coeso, no qual os deveres de promoção da igualdade racial assumem caráter vinculante para toda a Administração Pública. A atuação estatal, nesse contexto, não se exaure em uma postura abstencionista, impondo a adoção de medidas concretas e eficazes para o enfrentamento das desigualdades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nesse sentido, a aplicabilidade direta da Convenção reforça a compreensão de que a Administração Pública dispõe de competência juridicamente qualificada para instituir políticas de ação afirmativa por meio de instrumentos infralegais. Tal atuação encontra respaldo no dever de conformação administrativa aos direitos fundamentais, que autoriza a adoção de medidas normativas e administrativas necessárias à sua efetivação, independentemente de intermediação legislativa ordinária.

A exigência de lei formal como condição de validade para a implementação dessas políticas seria inconciliável com o regime jurídico dos direitos fundamentais e com os compromissos convencionais assumidos pelo Estado brasileiro, haja vista que condicionaria a eficácia de normas de hierarquia constitucional à edição de atos infraconstitucionais, abrindo espaço para o esvaziamento de direitos por inércia legislativa.

A atuação administrativa direta, nesse cenário, não apenas se mostra juridicamente possível, como constitui via desejável e necessária para concretização dos deveres estatais de promoção da igualdade material, especialmente porque a densidade normativa da Convenção, combinada com os parâmetros definidos pela jurisprudência constitucional, fornece balizas suficientes para sua implementação.

Por outro lado, a atuação administrativa não exclui eventual produção legislativa, que pode desempenhar função relevante de consolidação, padronização e controle democrático dessas políticas, contribuindo para sua continuidade e aperfeiçoamento. Trata-se, contudo, de dimensão meramente complementar, e não condicionante, da eficácia dos direitos envolvidos.

A leitura conjugada da Convenção com o reconhecimento jurisprudencial da persistência de desigualdades raciais estruturais impõe à Administração Pública um dever qualificado de atuação. A inércia estatal, sob essa perspectiva, pode caracterizar hipótese de proteção insuficiente, caracterizada pela omissão na adoção de medidas necessárias à efetivação de direitos fundamentais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Dessa forma, a implementação de ações afirmativas raciais pode ser promovida de forma imediata pela administração pública enquanto instrumento adequado à concretização dos deveres estatais de promoção da igualdade material.

4. Experiências institucionais e indução de políticas públicas de ação afirmativa

A análise da implementação de políticas de ação afirmativa racial no âmbito subnacional evidencia que tais medidas não se situam no plano meramente programático ou hipotético, mas integram um conjunto de práticas institucionais já incorporadas, em diferentes graus, à atuação administrativa de entes federativos brasileiros. Trata-se de experiências concretas que revelam, simultaneamente, a viabilidade jurídica dessas políticas e a relevância de estratégias institucionais voltadas à sua indução, especialmente em contextos marcados por inércia normativa ou ausência de iniciativa legislativa.

Nesse cenário, destaque-se a exitosa experiência do Ministério Público do Estado do Paraná, cuja intervenção institucional vem se desenvolvendo a partir da identificação de um quadro de sub-representação racial no serviço público municipal, associado à inexistência, em grande parte dos entes locais, de políticas de reserva de vagas. A resposta institucional estruturou-se por meio da expedição de recomendações administrativas, acompanhadas de suporte técnico-normativo, voltadas à indução da adoção de ações afirmativas pelos municípios.⁵

Tal atuação não se limitou à emissão formal de recomendações, mas compreendeu a construção de um modelo de indução normativa que articulou: i) diagnóstico institucional da ausência de políticas afirmativas; ii) elaboração de minutas normativas e parâmetros técnicos; iii) interlocução institucional com

⁵PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR). Aprovados projetos de lei de cotas raciais em pelo menos 121 municípios do Estado. Disponível em: [Aprovados Projetos de Lei de Cotas Raciais em pelo menos 121 municípios do Estado, após atuação do Ministério Público do Paraná](http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

gestores municipais; e iv) acompanhamento da implementação das medidas propostas.

Como resultado, verifica-se expansão significativa do número de municípios com políticas de cotas raciais, passando de aproximadamente 20 para mais de 100 entes municipais com iniciativas normativas nessa direção.⁶

Experiência semelhante pôde ser observada no Estado do Espírito Santo, no âmbito da Defensoria Pública estadual, cuja atuação partiu de diagnóstico institucional acerca da ausência de políticas de ação afirmativa nos municípios, seguido da adoção de medidas voltadas à indução normativa, incluindo a expedição de recomendações e a atuação estratégica junto aos entes locais. Como resultado, diversos municípios passaram a incorporar regras de reserva de vagas para pessoas negras e indígenas em seus certames, com registros institucionais indicando a adesão de ao menos 25 municípios às políticas afirmativas⁷.

No plano estadual, registre-se, ainda, a experiência de Rondônia, que instituiu política de reserva de vagas para pessoas negras no serviço público por meio da [Lei ordinária nº 5.732, de 08 de janeiro de 2024](#), que prevê a destinação de 20% das vagas em concursos públicos para cargos e empregos públicos estaduais a esse grupo, consolidando a adoção de ações afirmativas no plano normativo regional.

A partir desse conjunto de experiências, reforça-se a compreensão de que a implementação de ações afirmativas raciais no serviço público não depende de inovação normativa inédita, mas se apoia em práticas já consolidadas no âmbito federativo. Mais do que isso, evidencia-se que a efetividade dessas políticas está diretamente relacionada à atuação indutiva de instituições capazes de promover sua difusão, padronização e monitoramento.

⁶CALDAS, Ana Carolina. No Paraná, 118 municípios aprovaram lei das cotas raciais para concursos. Brasil de Fato, 30 jul. 2023. Disponível em: [No Paraná, 118 municípios aprovaram lei das cotas raciais para concursos](#).

⁷SANCHOTENE, Diná. Criação de cotas raciais em concursos avança em prefeituras do ES. A Gazeta, 24 out. 2024. Disponível em: [Criação de cotas raciais em concursos avança em prefeituras do ES](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nesse sentido, a indução institucional de políticas de ação afirmativa, a partir do Ministério Público, constitui elemento central para a concretização do princípio da igualdade material, contribuindo para a superação de bloqueios estruturais à sua implementação e a viabilização de respostas estatais mais consistentes ao racismo enraizado na sociedade brasileira.

5. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo da presente Nota Técnica evidencia que a promoção de ações afirmativas raciais em concursos públicos e processos seletivos estaduais e municipais se insere no âmbito dos deveres estatais de promoção da igualdade material e de enfrentamento das desigualdades raciais, nos termos da Constituição da República e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Ao consagrar a igualdade em sua dimensão material e ao estabelecer como objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos sem discriminação, a Constituição impõe ao Estado o dever de adotar medidas concretas destinadas à superação de desigualdades estruturais. Tal dever foi densificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu, de forma inequívoca, a constitucionalidade das ações afirmativas, a existência de racismo estrutural na sociedade brasileira e a natureza vinculante das obrigações estatais de enfrentamento dessas desigualdades, cuja inobservância pode configurar hipótese de proteção insuficiente de direitos fundamentais.

No plano convencional, a Convenção Interamericana contra o Racismo, incorporada com status equivalente ao de emenda constitucional (Decreto nº 10.932/2022), reforça o caráter vinculante dessas obrigações, ao impor a adoção de medidas positivas voltadas à promoção da igualdade racial. A natureza autoaplicável de suas disposições, aliada à sua inserção no bloco de constitucionalidade, afasta a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

necessidade de intermediação legislativa como condição de eficácia, conferindo suporte jurídico direto à atuação administrativa dos entes federativos.

Diante desse quadro, conclui-se que a promoção de ações afirmativas raciais no acesso ao serviço público se apresenta como medida juridicamente adequada e alinhada à ordem constitucional e convencional vigente, inserindo-se no conjunto de deveres estatais de combate à discriminação racial e de promoção da igualdade material.

Pelo exposto, esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão conclui e se manifesta no sentido de que a implementação de políticas de ação afirmativa racial em concursos públicos e processos seletivos estaduais e municipais encontra fundamento direto na Constituição da República e na Convenção Interamericana contra o Racismo, dotada de *status* constitucional e aplicabilidade imediata, não se condicionando, como regra, à edição de legislação autorizativa local para sua adoção.

Dê-se ciência aos(às) integrantes do Sistema-PFDC, para que avaliem a adoção de medidas tendentes ao acompanhamento, em nível local, da implementação das ações afirmativas raciais em concursos públicos estaduais e municipais, em articulação com os Ministérios Públicos Estaduais.

Brasília, 28 de abril de 2026.

NICOLAO DINO
DE CASTRO E
COSTA NETO:135

Assinado digitalmente por NICOLAO DINO
DE CASTRO E COSTA NETO:135
DN: cn=NICOLAO DINO DE CASTRO E
COSTA NETO:135, c=BR, o=ICP-Brasil,
ou=SUBPROCURADOR-GERAL DA
REPÚBLICA, email=nicolaodino@mpf.mp.br
Data: 2026.04.28 18:00:46 -03'00'

NICOLAO DINO
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão