

Yuri Costa

Manual Jurídico de Heteroidentificação Étnico-Racial

2027

CAPÍTULO XI

REGULAMENTAÇÃO EDITALÍCIA DA HETEROIDENTIFICAÇÃO

O capítulo dedica-se a examinar os elementos essenciais que devem integrar os editais quando estabelecem procedimentos de heteroidentificação, demonstrando que a adequada previsão normativa constitui pressuposto inafastável para a efetividade das ações afirmativas e para a proteção dos direitos dos(as) candidatos(as). A vinculação ao instrumento convocatório, postulado derivado dos princípios da legalidade, isonomia e segurança jurídica, assume importância ainda mais pronunciada no contexto da heteroidentificação étnico-racial. A exigência de previsão expressa e pormenorizada do procedimento no edital transcende a simples menção à existência de uma comissão de verificação; ela materializa as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, possibilitando que os(as) candidatos(as) conheçam antecipadamente todos os aspectos do processo aos quais estarão submetidos(as).

O capítulo aborda inicialmente o debate acerca da implementação de procedimentos de heteroidentificação não previstos originalmente nos editais, situação que ganhou relevância com o aumento das denúncias de fraudes em concursos públicos e procedimentos seletivos. Embora parte da jurisprudência tenha consolidado o entendimento pela invalidade de procedimentos executados sem previsão editalícia, defende-se nesta obra posicionamento segundo o qual a suspeita fundada de fraude, ainda que posterior à conclusão do certame, autoriza o Estado a lançar mão de mecanismos de controle, devendo prevalecer os princípios da boa-fé, da moralidade e da eficiência sobre a vinculação ao instrumento convocatório.

Na sequência, o capítulo apresenta o detalhamento dos parâmetros objetivos que necessariamente devem constar nos editais: o momento adequado de realização da heteroidentificação; a metodologia a ser empregada, com ênfase na presencialidade como regra e nas exceções que autorizam o formato telepresencial; os critérios exclusivamente fenotípicos de avaliação; a composição diversificada e qualificada das comissões; o dever de motivação das decisões; as garantias processuais asseguradas aos(as) candidatos(as);

e as consequências da não confirmação da autodeclaração. Cada um desses elementos é examinado em suas implicações práticas e jurídicas, evidenciando-se como sua adequada previsão editalícia contribui para a redução da judicialização e para a legitimidade social dos procedimentos.

O capítulo encerra-se com a apresentação de uma trilha normativa prática, consistente em proposta de texto para normas que incorpora os principais comandos discutidos ao longo da obra. Trata-se de ferramenta que busca traduzir em linguagem normativa direta os elementos procedimentais e principiológicos, facilitando sua incorporação aos atos administrativos. A trilha normativa não pretende esgotar todas as possibilidades de regulamentação, mas oferece base consistente, juridicamente fundamentada e tecnicamente adequada, que pode servir de ponto de partida para as administrações públicas na construção de seus próprios regramentos, sempre com vistas a assegurar, simultaneamente, a eficácia da política de cotas e a transparência dos procedimentos avaliativos.

11.1. OBRIGATORIEDADE E VINCULAÇÃO AO EDITAL

O postulado da vinculação ao instrumento convocatório representa um dos alicerces centrais do regime jurídico aplicável aos concursos públicos e aos processos seletivos. Derivado diretamente dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da isonomia, tal postulado determina que o edital opere como autêntica “lei do certame”, gerando efeitos vinculantes tanto para a Administração Pública quanto para os(as) candidatos(as).

Como leciona José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.¹

Após a publicação das normas do processo seletivo, todos(as) os(as) participantes possuem o direito de ter acesso antecipado às condições de disputa, aos critérios avaliativos, às fases que deverão ser cumpridas e às exigências às quais estarão sujeitos(as). Tal previsibilidade não configura simples formalidade burocrática, mas garantia fundamental do Estado

1. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 654.

Democrático de Direito, assegurando proteção aos(às) concorrentes contra modificações arbitrárias ou requisitos posteriores que possam prejudicar a lisura do certame.

A jurisprudência brasileira consolidou o entendimento de que a vinculação ao edital estabelece para a Administração o dever de rigorosa observância às normas previamente fixadas. Essa vinculação atua em dupla dimensão: por um lado, veda que a Administração imponha aos(às) candidatos(as) o atendimento de requisitos não contemplados no instrumento convocatório; por outro, garante aos(às) concorrentes a possibilidade de organizarem sua participação no certame com fundamento em critérios conhecidos e estáveis. Qualquer afastamento em relação às disposições editalícias, mesmo quando justificado por finalidades aparentemente legítimas, caracteriza potencial ilegalidade.

No âmbito específico da heteroidentificação étnico-racial, o princípio da vinculação ao edital assume importância ainda mais pronunciada, considerando-se a natureza sensível da matéria e os direitos fundamentais envolvidos. A submissão de candidatos(as) a procedimentos de confirmação da autodeclaração sem que tais mecanismos estejam explicitamente previstos no edital do certame viola frontalmente a segurança jurídica e prejudica a legitimidade da política de cotas. De fato, a exigência de previsão expressa e pormenorizada do procedimento de heteroidentificação no edital não representa preciosismo formal, mas deriva da própria natureza da heteroidentificação e das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

E não poderia ser diferente. Apenas mediante o conhecimento prévio e integral de todos os aspectos do procedimento é que o(a) candidato(a) conseguirá exercer de maneira efetiva seus direitos de defesa, preparar-se adequadamente para a fase presencial e, quando necessário, questionar eventuais irregularidades. A previsão editalícia pormenorizada funciona, além disso, como instrumento de controle prévio da legalidade, possibilitando que os(as) interessados(as) identifiquem, ainda antes de efetivarem sua inscrição no certame, possíveis vícios na configuração do procedimento.

O histórico da implementação das cotas étnico-raciais no Brasil conferiu atenção específica ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ocorre que, com o aumento das denúncias de fraudes, candidatos(as) aprovados(as) como cotistas em concursos cujo edital não estabelecia a realização da heteroidentificação passaram a ser convocados(as) para o procedimento, mesmo que de forma extemporânea. Trata-se de casos em que a Administração Pública, após a realização do certame e a divulgação dos resultados, resolve instituir procedimentos de verificação da autodeclaração não previstos originalmente no edital.

Nesse cenário, parte da jurisprudência consolidou-se no sentido de que a aplicação do princípio da vinculação ao edital, associado ao postulado da segurança jurídica, invalida procedimentos de heteroidentificação executados sem previsão editalícia. Como exemplo, cita-se decisão em Agravo em Mandado de Segurança do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

Embora se conheça a legalidade do procedimento de heteroidentificação para verificação da veracidade da autodeclaração dos candidatos, a sua utilização requer expressa previsão em edital, por força do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não sendo legítima a submissão dos candidatos à comissão de verificação quando o edital estabeleceu como critério para o ingresso na instituição de ensino por meio das cotas raciais apenas a autodeclaração dos candidatos.²

O presente Manual discorda desse posicionamento. Aqui se defende que a suspeita de fraude, ainda que posterior à conclusão do certame e à convocação do(a) candidato(a), permite que o Estado lance mão de mecanismos de controle, incluindo a convocação para comissões de heteroidentificação instituídas posteriormente ao resultado final do certame, ainda que sem previsão no respectivo edital. Nesses casos, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica devem ser mitigados, prevalecendo outras máximas do Direito Administrativo, como os princípios da boa-fé, da moralidade e da eficiência.

Tal entendimento, felizmente, vem ganhando envergadura nos tribunais. Em decisão da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), um médico recém-formado foi condenado a indenizar a sociedade brasileira e a Universidade Federal de Alagoas (Ufal) por fraudar o sistema de cotas raciais ao ingressar indevidamente no curso de Medicina. O colegiado estabeleceu o pagamento de R\$ 50 mil por danos morais coletivos, destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, além do ressarcimento de R\$ 7 mil por cada mês de curso à universidade, sob o entendimento de que a conduta lesou cidadãos(ãs) preteridos(as) e comprometeu a eficácia das políticas de inclusão social. A decisão, que acolheu recurso do Ministério Público Federal, baseou-se na análise fenotípica do réu. Na ocasião, assim se manifestou o Tribunal: “A má-fé na autodeclaração prejudica a eficácia das ações afirmativas,

2. BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região) (Quinta Turma). Apelação em Mandado de Segurança nº 1043181-62.2020.4.01.3300. Relator: Des. Federal Antonio de Souza Prudente. **Diário de Justiça Eletrônico**. Julgado em: 28 jun. 2023.

comprometendo a justiça social e violando a igualdade material, além de lesionar direitos coletivos protegidos”³.

Em outra decisão, proferida no âmbito de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, a Justiça Federal de Sergipe condenou estudante de medicina da Universidade Federal de Sergipe (UFS) à perda de sua vaga e ao pagamento de indenizações por fraudar o sistema de cotas raciais. A sentença estabeleceu que a aluna deveria devolver aos cofres públicos o custo anual do curso (aproximadamente R\$ 20 mil por ano cursado) e pagar R\$ 25 mil por danos morais coletivos, após uma comissão de heteroidentificação confirmar, por unanimidade, que ela não possuía as características fenotípicas declaradas. Além da punição à estudante, a UFS foi condenada a oferecer uma vaga adicional para cotistas no próximo processo seletivo como compensação pela demora e omissão na fiscalização da fraude, reforçando que a política de ações afirmativas visa a combater a sub-representação histórica da população negra no ensino superior.⁴

Não obstante o debate aqui enfrentado, é consensual que as consequências da ausência ou insuficiência de previsão editalícia sobre o procedimento de heteroidentificação não se restringem à invalidade do ato administrativo específico, mas atingem todo o processo de verificação e seus desdobramentos. Por essa razão, quando o edital não estabelece adequadamente os parâmetros do procedimento, impossibilita-se o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo(a) candidato(a), uma vez que ele(a) não dispôs de oportunidade para conhecer previamente os critérios aos quais seria submetido(a) e para preparar-se para demonstrar o atendimento aos requisitos. Conforme assinalou o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

A verificação da autodeclaração deve ser realizada em estrita observância ao ordenamento jurídico, devendo ser pautada em critérios que respeitem a transparência, a publicidade, a ampla defesa e contraditório, a motivação, entre outros princípios, **para que se possibilite ao candidato o exercício de um contraditório efetivo** (grifou-se).⁵

3. BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível nº 0803282-58.2021.4.05.8000. Relatora: Des. Federal Cibele Benevides. **Diário de Justiça Eletrônico**. Julgada em: 5 dez. 2024.
4. BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de Sergipe. 8ª Vara Federal. Ação Civil Pública nº 0800354-46.2022.4.05.8503. **Diário de Justiça Eletrônico**. Sentença proferida em: 9 maio 2023.
5. BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região) (Sexta Turma). Apelação Cível nº 1004692-24.2018.4.01.3300. Relator: Des. Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira. **Diário de Justiça Eletrônico**. Julgado em: 27 set. 2023.

A insuficiência de previsão editalícia manifesta-se, com frequência, em editais que mencionam de maneira genérica a existência de procedimento de heteroidentificação, sem especificar sua metodologia, seus critérios ou suas garantias processuais. Nessas situações, mesmo que o edital faça referência ao procedimento, a falta de detalhamento adequado compromete a segurança jurídica e a possibilidade de controle pelos(as) interessados(as). Nesse sentido, o instrumento convocatório deve especificar, de modo minucioso, todos os aspectos relevantes do procedimento, sendo os principais:

- o momento em que será realizada a heteroidentificação;
- a metodologia a ser empregada;
- os critérios de avaliação;
- a composição da comissão;
- o dever de motivação das decisões da comissão;
- as garantias processuais asseguradas aos(às) candidatos(as); e
- as consequências da não confirmação da autodeclaração.

Os itens serão discriminados, um a um, na seção seguinte. Por ora, cabe reforçar que a omissão ou insuficiência de previsão editalícia sobre qualquer desses aspectos essenciais compromete a validade do procedimento de heteroidentificação e expõe a Administração Pública ao controle judicial. Conforme assinalado em estudo sobre a judicialização em concursos públicos promovidos pelo Poder Judiciário a partir da Lei nº 12.990/2014:

Há algumas medidas que podem contribuir para diminuir essa brecha legal: a primeira é a fixação de critérios objetivos detalhados em edital; a segunda é a incorporação dessas previsões normativas no texto de Lei ordinária, aumentando sua hierarquia e dificultando sua contestação; e a terceira é a realização de um trabalho conjunto com os magistrados para o seu letramento.⁶

A previsão editalícia pormenorizada opera ainda como mecanismo de uniformização de procedimentos e de redução de controvérsias. Ao estabelecer antecipadamente os diferentes aspectos da heteroidentificação, o edital diminui as possibilidades de interpretações divergentes e de questionamentos

6. CESAR, Layla Jorge Teixeira. **Judicialização em concursos públicos a partir da Lei nº 12.990/2014**. Brasília: Universidade de Brasília; Escola Nacional de Administração Pública, 2023, p. 66-67.

judiciais, contribuindo para a celeridade e a eficiência dos certames. A experiência demonstra que editais vagos ou omissos geram insegurança jurídica, elevam os índices de judicialização e comprometem a efetividade das políticas de ações afirmativas. Por outro lado, editais bem estruturados, que contemplem todos os elementos essenciais do procedimento, proporcionam maior previsibilidade e facilitam a atuação tanto das comissões quanto dos(as) candidatos(as).

Em síntese, a adequada previsão expressa, detalhada e completa da heteroidentificação no edital representa garantia fundamental da legalidade, da segurança jurídica e da efetividade das políticas de ações afirmativas. O edital deve operar como autêntico manual de procedimentos, possibilitando que candidatos(as) e comissões conheçam previamente todos os aspectos relevantes do processo de confirmação da autodeclaração. Somente dessa forma será possível assegurar a lisura dos certames, reduzir os índices de judicialização e conferir efetividade às políticas públicas destinadas à promoção da igualdade étnico-racial no acesso a vagas reservadas.

11.2. PARÂMETROS OBJETIVOS DO EDITAL

Apresenta-se, na sequência, descrição sintética de cada um dos componentes tidos como essenciais a um edital que regulamenta a heteroidentificação. Observe-se, contudo, que o maior detalhamento dos diversos temas ora sistematizados ocorre em seções específicas da obra, conforme sua pertinência à estrutura adotada neste Manual.

11.2.1. Momento de realização da heteroidentificação

O instrumento convocatório deve estabelecer de forma precisa o período em que se dará o procedimento de heteroidentificação, delimitando a fase ou a etapa do processo seletivo na qual as pessoas candidatas serão chamadas para a verificação complementar de suas autodeclarações. A determinação prévia dessa informação tem por objetivo evitar imprevistos e possibilitar que os(as) interessados(as) possam se planejar de maneira apropriada para participar do procedimento, além de impedir questionamentos relativos à insegurança jurídica.

A definição do momento adequado para realização da heteroidentificação constitui decisão estratégica que impacta diretamente a efetividade da política de cotas. O edital deve compatibilizar a necessidade de economia processual com a garantia de que todas as pessoas candidatas autodeclaradas negras que demonstrem desempenho mínimo nas provas sejam efetivamente

avaliadas pela comissão. A realização prematura do procedimento, antes de concluídas as fases eliminatórias, pode gerar desperdício de recursos administrativos ao submeter à verificação pessoas que, de uma forma ou de outra, não lograrão aprovação ainda quando não incidentes no certame as chamadas cláusulas de barreira. Por outro lado, a postergação excessiva pode comprometer o cronograma do certame e retardar injustificadamente a nomeação dos(as) aprovados(as).

A legislação de âmbito federal não estabelece uma regra exata de quando o procedimento de heteroidentificação deve ser realizado. A Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261/2025 estabelece que a convocação para o procedimento pode ocorrer em qualquer fase do processo seletivo, definindo como prazo limite a homologação do resultado final ou, havendo previsão de curso de formação como etapa do concurso, a convocação para essa fase, prevalecendo o evento que ocorrer primeiro.⁷

A disposição editalícia deve igualmente especificar o modo de convocação dos(as) candidatos(as), os prazos estabelecidos para comparecimento e os efeitos decorrentes da ausência ao ato. O edital deve prever de forma expressa que a falta de candidato(a) ao procedimento de heteroidentificação, quando regularmente convocado(a), não resultará em sua eliminação do certame, permanecendo este(a) na ampla concorrência, desde que tenha atingido o desempenho necessário nas provas para tanto.

Como defendido nesta obra, se efetuado após etapas eliminatórias, o procedimento deve alcançar todos os(as) candidatos(as) autodeclarados(as) negros(as) que atinjam a pontuação mínima nas fases precedentes, postergando a aplicação de eventuais critérios de corte para momento posterior a essa verificação. Tal orientação assegura que inclusive os(as) candidatos(as) com pontuação suficiente para a ampla concorrência sejam submetidos(as) ao procedimento, observando-se a dualidade das listas e garantindo-se que a ordem de convocação e o provimento das cotas não sejam comprometidos por exclusões antecipadas.

O documento convocatório deve igualmente prever dispositivos de chamamento que garantam ampla divulgação e acesso. A convocação deve ser efetivada mediante publicação em Diário Oficial e no portal eletrônico da

7. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas. Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261, de 27 de junho de 2025. Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras, indígenas e quilombolas no âmbito da administração pública federal e dispõe sobre a classificação em caso de inclusão em múltiplas hipóteses de reserva de vagas. **Diário Oficial da União**, Brasília, nº 119-A, p. 2, 27 jun. 2025, art. 17.

instituição responsável pela seleção, contendo informações pormenorizadas acerca de data, horário, local e eventual documentação exigida. O edital deve fixar intervalo temporal adequado entre a convocação e o comparecimento previsto, possibilitando que candidatos(as) possam se organizar de forma apropriada, sobretudo quando o procedimento demandar deslocamento para município distinto de sua residência. A jurisprudência geral sobre os certames tem entendido que intervalos excessivamente reduzidos para apresentação presencial de candidatos(as) podem caracterizar ofensa ao devido processo legal administrativo e ao princípio da razoabilidade.

Por último, o edital deve trazer de modo expresso a impossibilidade de justificativa de ausência pelo(a) candidato(a) com o fim de remarcação do procedimento de heteroidentificação. Em respeito aos princípios da isonomia e da impessoalidade, circunstâncias individuais, ainda que excepcionais, como internação hospitalar, falecimento de parente próximo ou caso fortuito não podem propiciar a oportunidade de nova convocação individual de pessoa candidata para o procedimento. Regra que preveja tal justificativa ou remarcação introduz insegurança jurídica, devendo o edital, em sentido inverso, conter cláusula de que “não haverá segunda chamada para a heteroidentificação, independentemente do motivo alegado” ou similar.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário (RE) nº 630.733, julgado em 2013, fixou a tese de que candidatos(as) não têm direito à remarcação de provas por motivos de força maior individual, “salvo se o edital previr expressamente essa possibilidade”, regra que permanece válida para impedimentos físicos súbitos, como doenças e acidentes. Não obstante tenha a Suprema Corte previsto tal possibilidade diante de previsão editalícia, recomenda-se, como acima indicado, que não seja ela adotada no texto que regulamenta o certame.

Contudo, em novembro de 2020, ao julgar o RE nº 611.874 (Tema 386), o Tribunal estabeleceu uma distinção em relação ao precedente anterior, reconhecendo que a proteção constitucional à liberdade de crença e consciência (art. 5º, incisos VI e VIII, da Constituição Federal) possui peso diferenciado, de modo que é possível a realização de etapas de concurso público em datas ou horários distintos dos previstos no edital por candidatos(as) que invoquem escusa de consciência por motivos religiosos, desde que a medida seja razoável, não imponha ônus desproporcional à Administração Pública e preserve a isonomia e a igualdade de condições entre todos(as) os(as) concorrentes, exigindo-se do Estado a oferta de prestação alternativa para garantir o acesso desses(as) cidadãos(ãs) aos cargos públicos.

A regra aqui prevista, por evidente, não afasta o tratamento adaptado de lactantes e pessoas com deficiência. Estes(as) devem ter condições condizentes

com a hora/turno e a acessibilidade que necessitam, porém, dentro do contexto geral do procedimento de heteroidentificação executado pela instituição. Nesse sentido, não se sugere a realização da verificação em data distinta, mas tão somente o ajuste dos horários e a garantia da prioridade adequada.

11.2.2. Metodologia a ser empregada

O edital deve estabelecer que o procedimento de heteroidentificação será conduzido prioritariamente de maneira presencial. A presencialidade representa a regra geral, uma vez que possibilita avaliação mais apropriada dos aspectos fenotípicos dos(as) candidatos(as), conferindo maior confiabilidade ao processo de verificação complementar da autodeclaração. Mostra-se, ainda, compatível com o princípio da dignidade da pessoa humana, considerando-se lesiva a tal garantia a **heteroidentificação indireta**, isto é, aquela realizada por meio de imagem, vídeo ou qualquer forma documental. Por outro lado, a heteroidentificação por videoconferência pode ser admitida, desde que prevista no edital e observadas as circunstâncias excepcionais que autorizam a Administração Pública a realizar o procedimento de forma não presencial.

A escolha pela presencialidade como padrão no procedimento de heteroidentificação ampara-se no entendimento de que a análise fenotípica demanda a observação direta e tridimensional das características físicas do(a) candidato(a). A heteroidentificação realizada por meio de fotografias, vídeos previamente gravados ou mesmo videoconferência apresenta restrições técnicas que podem prejudicar a precisão da avaliação. A luminosidade, o ângulo de captação, a qualidade da imagem e o tratamento digital empregado nas fotografias e vídeos podem alterar a percepção real das características fenotípicas, resultando em avaliações imprecisas ou errôneas. O procedimento presencial, ao possibilitar que a comissão observe a pessoa candidata sob condições naturais de iluminação e por múltiplos ângulos, diminui consideravelmente a margem de erro e confere maior segurança jurídica ao resultado da análise.⁸

Dessa forma, não se trata de mera faculdade do(a) gestor(a) a escolha entre o formato presencial ou telepresencial. Não lhe cabe optar por um ou outro como se fossem modalidades equivalentes. A realização de heteroidentificação remota exige fundamentação expressa no próprio edital, que deve discriminar as hipóteses que inviabilizam ou dificultam significativamente a realização presencial, bem como, quando incidentes no caso concreto,

8. JESUS, Rodrigo Ednilson de; NASCIMENTO, Tiago Heliodoro. **A raça que os olhos veem:** como controlar a subjetividade dos procedimentos de heteroidentificação raciais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2025, p. 63-64.

justificada por ato administrativo da instituição responsável pelo concurso ou processo seletivo. Como exemplos de situações excepcionais, podem ser mencionados: emergências sanitárias, desastres naturais, calamidade pública ou crises de segurança pública. Constituem igualmente exceções a impossibilidade de comparecimento presencial de candidata motivada por gestação, puerpério, lactação ou em gozo de licença-maternidade, devidamente comprovados, inclusive em respeito à jurisprudência do STF (Tema 973) sobre o assunto. Nessas circunstâncias, o edital deve especificar os recursos tecnológicos que serão utilizados e as condições mínimas de conectividade requeridas.

De uma forma ou de outra, as hipóteses que autorizam a heteroidentificação telepresencial não abrangem justificativas baseadas na conveniência da Administração Pública ou do(a) candidato(a). Nesse sentido, o volume excessivo de pessoas candidatas, a indisponibilidade de espaços adequados para a realização do procedimento, a dispersão geográfica dos(as) participantes ou a otimização para concursos de pequeno porte, entre outros, não devem constar no edital como exceções ao procedimento presencial.

Não obstante a regra aqui defendida, em sentido parcialmente diverso, a Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261/2025 prevê que:

O edital definirá se o procedimento de confirmação complementar à autodeclaração será promovido sob a forma presencial **ou, excepcionalmente e por decisão motivada, telepresencial, mediante utilização de recursos de tecnologia de comunicação** (grifou-se).⁹

Assim, a INC admite que não haja previsão expressa no edital das hipóteses que excepcionam o procedimento presencial, atribuindo ao(a) administrador(a) a possibilidade de apresentá-las caso a caso, mediante “decisão motivada”. Discorda-se desse comando, por se entender que ele viola frontalmente os princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência.

Independentemente da regra de excepcionalidade aplicada, quando o edital estabelecer a realização telepresencial do procedimento, deve especificar com precisão os requisitos técnicos mínimos a serem atendidos. Devem ser determinados, dentre outros elementos: a plataforma tecnológica a ser empregada; a velocidade mínima de conexão de internet; a qualidade mínima de resolução de imagem; a necessidade de câmera com adequada definição;

9. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas. Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261..., art. 18.

e as condições apropriadas de iluminação do ambiente. O edital deve ainda estabelecer mecanismos de suporte técnico para auxiliar candidatos(as) que experimentem dificuldades tecnológicas ao longo do procedimento, de forma a não prejudicar aqueles(as) com menor familiaridade em relação a recursos digitais ou que disponham de equipamentos com capacidade reduzida. A omissão de tais requisitos pode ensejar questionamentos judiciais baseados em violação à isonomia e à ampla defesa.

Ainda no aspecto metodológico, deve o edital prever que a filmagem integral do procedimento de heteroidentificação constitui exigência obrigatória e que será utilizada para análise de eventuais recursos interpostos contra a decisão da comissão. A Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261/2025 dispõe que a recusa da pessoa candidata em realizar a filmagem do procedimento acarreta sua eliminação da concorrência como cotista, mantendo-se no certame na ampla concorrência, caso possua rendimento para tal.¹⁰

O registro fotográfico deve igualmente ser previsto no edital como instrumento complementar de documentação do procedimento. As fotografias servem tanto para integrar o conjunto probatório do processo administrativo quanto para subsidiar a análise da instância recursal, caso haja contestação do resultado. O conteúdo da filmagem e da fotografia será de acesso limitado, conforme previsão da Lei de Acesso à Informação, segundo a qual o tratamento das informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem “terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo”.¹¹ A regra não impede, por óbvio, que a pessoa candidata possa acessar a gravação correspondente à sua própria avaliação, o que, aliás, é um direito seu.

O instrumento convocatório deve também estabelecer que é vedado à comissão de heteroidentificação deliberar na presença dos(as) candidatos(as). Cada integrante realizará sua avaliação de maneira individual e independente, sem interação entre os(as) avaliadores(as) e com o(a) candidato(a).

A INC nº 261/2025 proíbe expressamente a apresentação de sustentação oral pela pessoa candidata em defesa de sua autodeclaração, regra que deve constar explicitamente no edital.¹² A vedação à sustentação oral pelo(a) candidato(a) no decorrer do procedimento de heteroidentificação deriva

10. *Ibid.*, art. 22, § 1º.

11. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011, art. 31, § 1º.

12. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas. Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI nº 261..., art. 23, § 4º.

da natureza objetiva da avaliação. A comissão deve fundamentar seu juízo exclusivamente na percepção fenotípica, sem que elementos subjetivos, como argumentos identitários, relatos de experiências de discriminação ou alegações relativas à ancestralidade, possam influir na decisão. A proibição da sustentação oral não implica, entretanto, que o(a) candidato(a) esteja impossibilitado(a) de apresentar sua defesa em fase específica do procedimento, mas sempre em momento distinto da aferição perante a banca. O contraditório e a ampla defesa são assegurados mediante a fase recursal, na qual o(a) candidato(a) poderá expor suas razões de divergência em relação à decisão da comissão, competindo à instância recursal a análise dos argumentos trazidos, sempre observando, inclusive, a gravação do procedimento e o parecer emitido.

11.2.3. Critérios de avaliação

Defende-se nesta obra que a comissão de heteroidentificação poderá adotar como seu o resultado de procedimento de heteroidentificação ao qual o(a) candidato(a) foi anteriormente submetido(a), desde que, no requerimento formal do aproveitamento a ser apresentado até o prazo indicado, comprove que o procedimento precedente confirmou sua autodeclaração étnico-racial como pessoa negra, foi realizado pela mesma instituição (ainda que para acesso a cargo, função ou curso diverso), adotou o critério exclusivamente fenotípico, foi realizado de forma presencial (ou, excepcionalissimamente, de forma telepresencial e síncrona) e ocorreu na mesma abrangência territorial para a qual o concurso ou seleção se destina. Ademais, as deliberações da comissão de heteroidentificação, em regra, terão validade apenas para o certame para o qual foi designada, não servindo para outras finalidades, excetuando-se essa regra mediante a expressa previsão de validade da heteroidentificação em edital de certame para o qual o(a) candidato(a) pretenda aproveitamento.

Acerca do critério em si de aferição, o edital deve estabelecer, de forma inequívoca, que a avaliação para validação da autodeclaração fundamentar-se-á exclusivamente no critério fenotípico. O fenótipo compreende o conjunto de características físicas observáveis do(a) candidato(a), notadamente a cor da pele, a textura dos cabelos e os traços faciais. A adoção do critério fenotípico como parâmetro exclusivo decorre do reconhecimento de que o racismo no Brasil se manifesta primordialmente pela aparência, sendo a discriminação direcionada àqueles(as) que são socialmente percebidos(as) como pessoas negras.¹³

13. JESUS, Rodrigo Ednilson de; NASCIMENTO, Tiago Heliodoro. *Op. cit.*, p. 63-64.

A previsão editalícia deve explicitar que não serão considerados, para fins de validação da autodeclaração, elementos relacionados à ascendência, à genética ou a quaisquer documentos que atestem a origem étnico-racial dos(as) candidatos(as) ou de seus familiares. Certidões de nascimento, declarações de terceiros, fotografias de familiares ou outros documentos dessa natureza não possuem relevância para o procedimento de heteroidentificação, uma vez que o que se avalia é o fenótipo da pessoa candidata, e não sua genealogia ou seu genótipo.

A exclusividade do critério fenotípico como parâmetro de avaliação fundamenta-se no entendimento de que o racismo brasileiro opera predominantemente por intermédio da interpretação social da aparência. Embora a raça constitua uma construção social desprovida de fundamento biológico, ela gera efeitos concretos na vida das pessoas a partir da percepção que a sociedade manifesta sobre seus traços físicos. A política de cotas étnico-raciais destina-se a reparar as desvantagens históricas e sociais experimentadas por aqueles(as) que são socialmente identificados(as) como negros(as), independentemente de sua ancestralidade ou de sua autopercepção subjetiva. Nesse sentido, a comissão de heteroidentificação não efetua uma perícia racial de natureza biológica ou genética, mas sim uma avaliação social do fenótipo, buscando identificar se a pessoa candidata seria socialmente reconhecida como negra no contexto brasileiro.¹⁴

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, reconheceu a legitimidade da utilização da heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. A Corte ratificou que a identificação deve considerar primordialmente o fenótipo.¹⁵ A jurisprudência dos tribunais tem reafirmado, de maneira consistente, que o critério fenotípico deve ser o único aplicável, vedando-se a interferência de elementos alheios à aparência física socialmente percebida.

O edital do certame que regulamenta a heteroidentificação deve também mencionar que a avaliação fenotípica não se restringe à análise isolada da cor da pele, mas abrange o conjunto de características que, socialmente, identificam uma pessoa como negra. A textura dos cabelos e os traços faciais, como o formato do nariz, da boca e dos olhos, são elementos que integram a avaliação fenotípica e devem ser considerados pela comissão. A decisão que se baseia

14. *Ibid.*, p. 63-64.

15. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 8 jun. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 ago. 2017.

exclusivamente na tonalidade da pele, desconsiderando outros elementos fenotípicos relevantes, pode ser considerada insuficientemente motivada.¹⁶

Ademais, a norma da seleção deve vedar expressamente a utilização de quaisquer técnicas que exponham o(a) candidato(a) a constrangimento ou que empreguem critérios métricos ou frenológicos. A avaliação fenotípica não pode se aproximar de práticas historicamente associadas ao racismo científico, tais como a medição de partes do corpo, a análise de proporções cranianas ou a utilização de instrumentos e escalas para aferição de tonalidade da pele. A comissão deve realizar sua avaliação mediante observação direta, sem qualquer forma de manipulação física ou procedimento invasivo. O respeito à dignidade da pessoa humana constitui limite intransponível ao procedimento de heteroidentificação, devendo o edital estabelecer salvaguardas que impeçam a adoção de práticas vexatórias ou discriminatórias.

11.2.4. Composição, qualificação e formação dos(as) integrantes da comissão

O edital deve especificar a composição da comissão de heteroidentificação, indicando o número de integrantes e os critérios de diversidade que orientarão sua formação. A legislação federal vigente estabelece que a comissão deve ser composta por cinco integrantes, sendo obrigatória a designação de suplentes em igual número.¹⁷ Prevê ainda que a composição “deverá garantir a diversidade das pessoas que a integram quanto ao gênero, à cor e, sempre que possível, à origem regional”.¹⁸

A diversidade na composição da comissão constitui elemento fundamental para assegurar a legitimidade e a imparcialidade do procedimento. A presença de integrantes de diferentes identidades de gênero, pertencentes a grupos étnico-raciais diversos e com vivências regionais variadas contribui para mitigar vieses individuais e promover avaliações mais equilibradas. O edital deve também prever que os(as) integrantes da comissão possuam reputação ilibada e formação ou experiência na temática das relações étnico-raciais.¹⁹

16. VAZ, Lívia Maria Santana e Sant’Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclaração racial. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. p. 32-78, p. 62-63.

17. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial; Ministério dos Povos Indígenas. Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPi nº 261..., art. 19, § 2º.

18. *Ibid.*, art. 19, § 4º.

19. COSTA, Andréa Lopes da; MOREIRA LIMA, Ludmila Maria; MIRANDA, Luma Doné. Sobre quem somos e sobre o que dizem que somos: o que revelam os rituais das Comissões de Heteroidentificação? **Revista Brasileira de Sociologia**, Sergipe, v. 10, nº 26, p. 81, set./dez. 2022.

A capacitação dos(as) membros(as) da comissão constitui requisito obrigatório e deve ser prevista no edital. A formação visa uniformizar a compreensão acerca do processo social de construção da raça e do racismo no contexto brasileiro, disseminando critérios comuns de avaliação entre os(as) diferentes integrantes. As oficinas formativas devem abordar, entre outras questões, a construção social da raça, os fundamentos das políticas de ações afirmativas, o critério fenotípico como parâmetro de avaliação e as técnicas de elaboração de pareceres motivados.²⁰

A diversidade étnico-racial dos(as) integrantes da comissão mostra-se particularmente relevante para a qualidade das avaliações efetuadas. A composição racialmente diversa favorece a eficácia da verificação, uma vez que o veredito não resultará de um consenso monológico produzido por membros(as) racialmente idênticos(as), mas de um consenso dialógico, fruto de uma confirmação originada por perspectivas distintas. A autodeclaração da pessoa candidata será confrontada pelos(as) integrantes negros(as) que pertencem ao grupo étnico-racial ao qual afirma pertencer e pelos(as) integrantes brancos(as) pertencentes ao grupo étnico-racial ao qual afirma não pertencer.²¹

A procedência regional dos(as) membros(as) da comissão igualmente merece atenção no instrumento convocatório. A heteroidentificação possui natureza relacional, devendo ser adequada aos contextos regionais que influenciam diretamente o critério fenotípico empregado. Devido às particularidades regionais e locais vinculadas ao processo histórico e à consequente composição racial da população, podem existir distinções nas relações socioraciais e, consequentemente, na atribuição de pertencimento étnico-racial das pessoas. Quanto ao atributo do(a) integrante da comissão, o que efetivamente importa é a vivência do indivíduo naquela sociedade e não propriamente o local do seu nascimento. Por essa razão, o edital deve estabelecer que os(as) integrantes do colegiado residam na abrangência territorial para a qual o concurso ou seleção se destina, evitando que a comissão esteja desvinculada do contexto local.²²

O edital deve estabelecer a possibilidade de participação de membros(as) externos(as) à instituição promotora do certame. A previsão de vagas na comissão para integrantes externos(as) tem como finalidade conferir maior transparência e controle social à heteroidentificação. A fiscalização do

20. JESUS, Rodrigo Ednilson de; NASCIMENTO, Tiago Heliodoro. *Op. cit.*, p. 86-87.

21. CARVALHO, José Jorge de. Autodeclaração confrontada e punição de fraudes: os avanços da igualdade racial na era das cotas. **Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura**, Rio de Janeiro, v. 5, nº 9, p. 61-62, 2020.

22. VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito..., p. 54-55.