AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.880 PARAÍBA

RELATOR	**: MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: MARLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO-MNU
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DAS FEDERAÇÕES QUILOMBOLAS-FENAQ
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL-IARA
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	: SOCIEDADE AFRO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-CULTURAL-AFROBRAS
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

VOTO VISTA (DIVERGENTE)

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade em face do § 5º do art. 1º da Lei nº 12.169/2021 do Estado da Paraíba, que "*institui* ***reserva de vagas para a população negra nos concursos públicos*** *para provimento de* ***cargos efetivos e empregos públicos*** *no âmbito da administração pública estadual, na Universidade Estadual da Paraíba, nas autarquias, nas fundações públicas, nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista controladas pelo Estado da Paraíba,* ***considerando critérios de renda bruta familiar*** *e de* ***tempo mínimo***

de ensino público escolar", *verbis*:

> "Art. 1º *Omissis*
>
> ...
>
> § 5º Para fazer jus à reserva de vagas de que trata o *caput* deste artigo **o candidato deve ter cursado, pelo menos, um ano do ensino médio em escola pública**, e deverá, no momento do preenchimento da inscrição, **comprovar renda bruta familiar per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo** (um salário mínimo e meio), mediante apresentação das cópias das duas últimas declarações do IRPF e do recibo de entrega de todos os membros da família que declararam ou, em caso de inexistência desta, outro meio comprobatório idôneo que comprove a situação específica de cada integrante do grupo familiar, aplicando-se o disposto no art. 2º desta Lei em caso de constatação de declaração falsa."

O requerente alega que a "*norma estadual, ao estabelecer condicionantes de natureza assistencial – **renda familiar** e **tempo mínimo de ensino público** – **para a fruição da política de cotas raciais**, altera-lhe a essência, transmudando uma política de reparação histórica do racismo estrutural em política de mitigação socioeconômica*". Sustenta que a "*exigência de comprovação de hipossuficiência financeira ... dirigida exclusivamente aos candidatos negros*" configura "*discriminação indireta no tocante a critérios de admissão por motivo de cor ou raça*". Defende que a "*imposição de requisitos adicionais para ingresso em cargo público extrapola a competência legislativa do Estado da Paraíba, invadindo campo reservado à União*". Aponta desrespeito à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, assim como afronta aos princípios da igualdade, dignidade da pessoa humana, identidade racial e legalidade. Indica violados os arts. 3º, I, III e IV, 5º, *caput*, I, II e XXXVI, 7º, XXX, 22, XVI, e 39, § 3º, da Constituição Federal.

O Partido Rede Sustentabilidade requer seja declarada a "*inconstitucionalidade do § 5º do art. 1º da Lei Estadual nº 12.169/2021*".

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido, *verbis*:

> "Cotas raciais em concursos públicos estaduais. Lei nº 12.169/2021, do Estado da Paraíba. Condicionamento cumulativo do acesso às vagas reservadas à comprovação de renda familiar per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e de escolarização em escola pública. Exigência de critérios socioeconômicos e educacionais que restringe excessivamente o alcance da política e descaracteriza a finalidade constitucional da ação afirmativa racial. Medida que não supera o teste da proporcionalidade, produz discriminação indireta ao submeter apenas candidatos negros a requisitos adicionais de vulnerabilidade econômica e viola os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material, bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Convenção Interamericana contra o Racismo. Manifestação pela procedência da ação direta."

O Procurador-Geral da República opina no sentido da improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.169/2021, do Estado da Paraíba. Política de ação afirmativa em concursos para provimento de cargos e empregos públicos estaduais. Renda bruta familiar e tempo mínimo de escolarização em rede pública de ensino. Critérios socioeconômicos e educacionais para candidatos a vagas reservadas a grupo étnico racial específico. Constitucionalidade das ações afirmativas. Precedentes. Opção normativa inserida na esfera de conformação do legislador estadual. Parecer por que o pedido

seja julgado improcedente."

Iniciado o julgamento na Sessão Virtual de 04 a 14.9.2026, "*após o voto do Ministro Nunes Marques (Relator), que conhecia da ação e julgava improcedente o pedido, para confirmar a presunção de constitucionalidade do § 5º do art. 1º da Lei n. 12.169, de 20 de dezembro de 2021, do Estado da Paraíba, no que foi acompanhado pelo Ministro Dias Toffoli; e do voto do Ministro Edson Fachin (Presidente), que julgava procedente a presente ação direta, no que foi acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia*", **pedi vista** dos autos.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Passo a votar.

Com a devida vênia ao eminente Relator, Ministro Nunes Marques, **acompanho a divergência** inaugurada pelo eminente Ministro Edson Fachin, Presidente, no sentido do reconhecimento da **inconstitucionalidade** do § 5º do art. 1º da Lei nº 12.169/2021 do Estado da Paraíba.

I - Inconstitucionalidade formal

Afasto, de plano, a ventilada tese da inconstitucionalidade formal por invasão da competência legislativa privativa da União. O texto constitucional **não exclui a competência dos entes subnacionais** para o disciplinamento de políticas de ação afirmativa no âmbito dos seus concursos públicos, tampouco estabelece modelo único para a implementação dessas políticas pelos entes federativos.

A reserva de vagas para grupos historicamente vulnerabilizados constitui relevante instrumento cuja conformação normativa pode ser objeto de regramento pelos estados, desde que **observados os parâmetros** constitucionais.

A presente controvérsia, portanto, não reside na competência do

legislador estadual para regulamentar a reserva de cotas raciais em concursos públicos, e sim na compatibilidade material da opção legislativa particularmente adotada à luz do programa constitucional voltado à realização da igualdade racial.

Rejeito, assim, a alegada **inconstitucionalidade formal**.

II - Inconstitucionalidade material

II.a) fundamentos constitucionais das ações afirmativas raciais

A formação social brasileira é intensamente marcada pela hedionda escravização negra, de modo que muitos ainda se imaginam pertencentes a Casas Grandes simbólicas, enquanto outros deveriam se conformar à subalternidade, sob pena de submissão aos suplícios do "Pelourinho". Essa visão produz preconceitos que têm autonomia - mesmo que relativa - no tocante a fatores econômicos, tanto é que são comuns os relatos de pessoas negras, pertencentes às classes médias e altas, vítimas de crimes de racismo, ainda que eventualmente disfarçadas por sutilezas e aparentes cordialidades.

Nesse contexto, a Constituição da República de 1988 inaugura um **paradigma de igualdade substancial** que ultrapassa a mera proibição das discriminações. O projeto constitucional de 1988 vai além, impondo a todos - sociedade e Estado - o **dever positivo de enfrentar as desigualdades históricas e estruturais**, especialmente aquelas fundadas na raça e na cor.

A Lei Maior assenta marco normativo que rompe com a postura de indiferença estatal, consagrando, de forma explícita, o **dever** de **combater a discriminação racial** em todas as suas formas e de promover a igualdade **substantiva**, comando que impulsiona a adoção de medidas institucionais efetivas no aspecto.

Esse compromisso constitucional decorre, em síntese, da conjugação

dos preceitos fundamentais da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III), da construção de uma **sociedade livre, justa e solidária**, da promoção do bem de todos **sem preconceitos de raça ou cor** (art. 3º, I e IV) e da **igualdade** (art. 5º, *caput*).

Na quadra recente, por ocasião do julgamento da ADPF 973, em que Relator o Ministro Luiz Fux, este **Supremo Tribunal reconheceu a existência do racismo estrutural no Brasil**, com a ocorrência de graves **violações a preceitos fundamentais da população negra**, *verbis*:

> "A abolição da escravidão em 1888 representou uma **liberdade formal não acompanhada de políticas de integração social**, deixando a população negra em situação de total vulnerabilidade econômica, haja vista que a sua proclamação não foi acompanhada de políticas públicas destinadas à integração social das pessoas libertas. Desde então, se instaurou **uma dinâmica de desigualdade persistente, mantida ou até mesmo intensificada por atos e omissões dos poderes públicos** nas décadas seguintes à abolição da escravidão."

Naquela assentada, determinou-se ao Poder Público a adoção de inúmeras "*medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à superação das desigualdades raciais*", dentre as quais, em virtude da afinidade com o objeto da presente ADI, destaco a "*Revisão dos procedimentos de **acesso via quotas às oportunidades de** educação e **emprego em função de raça/cor, com o objetivo de evitar a baixa efetividade em função de metodologias pouco efetivas ou que criam obstáculos desnecessários ao acesso***" e a formulação de "*mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão periódica, com divulgação pública dos dados e resultados acerca das políticas de ação afirmativa de ingresso de servidores, magistrados e integrantes do Ministério Público, bem como dos delegatários de serviços públicos vinculados ao Poder Judiciário*".

O racismo estrutural no Brasil representa uma **realidade**

constitucionalmente relevante, que está a exigir **prestações positivas dos Poderes Públicos,** notadamente a formulação, a preservação e o incremento de **políticas voltadas à igualação efetiva** das oportunidades - no caso, pela via das ações afirmativas raciais.

Consoante registro que fiz no emblemático julgamento da ADPF 973, o Brasil é signatário, no plano **internacional**, de inúmeros **tratados** cujos objetivos se voltam ao **banimento da discriminação racial** (art. 4º, VIII).

Assim, a "***Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial***", promulgada pelo Decreto nº 65.810/1969, na qual "*Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em tôdas as suas formas ...*" (art. II.1), a "***Declaração e Programa de Ação de Durban***", de 2001, resultado da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, e a "***Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância***", firmada pelo Brasil em 2013 e promulgada pelo Decreto nº 10.932/2022, em que '*Os Estados comprometem-se a prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância ...*' (art. 4)".

Ressaltei, naquela oportunidade, que as "***barreiras erigidas pela discriminação racial*** *alcançam o* ***mercado de trabalho****, o que agrava sobremaneira as já* ***precárias condições*** *de subsistência da população negra, gerando uma* ***tendência à perpetuação da pobreza****...*" e que "*a* ***iniquidade remuneratória*** *se encontra espelhada na* ***população negra independentemente do nível de escolaridade****, observado 'que os brancos recebem mais que os pretos e pardos pela hora trabalhada em todos os níveis', e se espraia também no que diz com* ***as espécies de postos de trabalho*** *disponibilizados...*".

Rememoro que, por ocasião do julgamento da ADPF 186, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski - processo em que

examinados atos normativos pelos quais instituído o sistema de **reserva de vagas com base no critério étnico-racial** no **processo de seleção** para o ingresso nas instituições públicas de ensino superior -, esta Casa concluiu que o **modelo constitucional admite** tanto **políticas universalistas** quanto **ações afirmativas destinadas a grupos determinados**, justamente para permitir a superação de desigualdades produzidas por processos históricos específicos.

Esta Corte já consolidou, por seu turno, a constitucionalidade da reserva de vagas para o ingresso no serviço público, consoante se extrai da decisão proferida na ADC 41, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, processo no qual se declarou a constitucionalidade da Lei federal nº 12.990/2014, a qual não contemplava qualquer vinculação das regras de acesso às cotas raciais a critérios outros, como o da vulnerabilidade econômica e o da origem escolar. Eis a ementa do julgado:

> "Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos.** Constitucionalidade da Lei n° 12.990/2014. Procedência do pedido. 1. **É constitucional a Lei n° 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos**. 1.1. Em primeiro lugar, 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. 1.2. Em segundo lugar, 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. 1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da **proporcionalidade** em sua tríplice dimensão. [...] 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei n° 12.990/2014. Tese de julgamento: "**É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta.** É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa". (Tribunal Pleno, DJe-180 de 17-08-2017)

Registro que a "*Lei de Cotas*" em vigor (Lei federal nº 15.142/2025), pela qual se "***reserva às pessoas pretas e pardas**, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) **das vagas oferecidas nos concursos públicos** para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no **âmbito da administração pública federal** ... e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado ...*", mantém o **acesso às vagas** reservadas, no que tange aos 25% (vinte e cinco por cento) destinados às pessoas pretas e pardas, **exclusivamente sob o critério racial**.

A exclusividade do critério do reconhecimento racial atende à compreensão de que a presença das pessoas negras nos quadros estatais não atende apenas a interesses individuais de acesso ao cargo público.

Trata-se de política voltada à própria **legitimidade democrática das instituições**, na medida em que amplia a representatividade dos órgãos estatais e contribui para que diferentes experiências sociais participem da formulação e execução das políticas públicas.

Em suma, **a finalidade das cotas raciais em concursos públicos não pode ser confundida com uma política geral de combate à pobreza**.

O fundamento constitucional da reserva de vagas em particular reside na necessidade do enfrentamento do racismo institucional, bem como na promoção da igualdade racial pela via do acesso aos espaços estatais de poder e decisão.

É precisamente essa finalidade que serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade da lei impugnada.

II.b) balizas constitucionais à conformação legislativa

Importante frisar que **não está em discussão** a existência de uma vedação constitucional abstrata à **utilização conjunta de critérios** raciais, socioeconômicos ou educacionais **na formulação de políticas públicas**.

A **Lei Maior não institui modelo único de ação afirmativa**, nem retira do legislador margem para definir metodologias destinadas à promoção da igualdade. Ao contrário, consoante já assinalado, há um dever constitucional do Estado no sentido de formular, preservar e incrementar **políticas voltadas à igualação efetiva** das oportunidades.

Contudo, tenho que **extrapola a margem de conformação legislativa infraconstitucional**, quando no âmbito de **política especificamente** destinada à promoção da **igualdade racial no acesso ao serviço público**, a pretendida adoção dos critérios socioeconômicos e educacionais na condição de **requisitos cumulativos** para que o candidato negro tenha acesso a vagas que já estão reservadas no percentual destinado em razão do critério racial.

É inegável que a população negra suporta, de forma

desproporcional, índices elevados de pobreza, exclusão educacional e vulnerabilidade social. Essa correlação, contudo, não autoriza concluir que a discriminação racial somente existe quando acompanhada da insuficiência econômica e/ou da incapacidade de acesso às instituições privadas de ensino.

O racismo estrutural, consabidamente, opera por mecanismos autônomos, tais como estigmas, estereótipos, vieses institucionais e barreiras de reconhecimento que incidem sobre pessoas negras **independentemente de sua posição econômica ou origem escolar**.

A ascensão econômica de uma pessoa negra não elimina a sua inserção no grupo social submetido ao racismo estrutural. Profissionais do Direito, da Medicina, das Artes, entre outros, já figuraram como vítimas de abjeto racismo, apesar de seus sucessos financeiros. Da mesma forma que frequentar colégios e universidades - particulares ou públicos - não desfaz a identidade racial nem extingue os mecanismos de discriminação que justificam constitucionalmente a política afirmativa em voga.

II.c) incompatibilidade dos requisitos cumulativos

Detecto, nessa toada, que a legislação estadual **ultrapassa os limites da conformação constitucional**, dado que **subordina** o acesso às vagas reservadas para a população negra **ao preenchimento dos requisitos cumulativos** de renda **e de** frequência à escola pública durante parte do ensino médio.

O modelo instituído pela norma impugnada resulta em **restrição não autorizada** pela Lei Magna do universo das vagas que deveriam ser destinadas à população negra em geral, ante o direcionamento da cota racial ao exclusivo subconjunto de candidatos que, simultaneamente, possuam renda familiar per capita igual ou inferior ao limite previsto na lei e tenham cursado parte do ensino médio em escola pública.

Retira, assim, **do elemento racial** a qualidade de **fundamento suficiente da ação afirmativa**, fazendo com que parcela das pessoas negras seja dela excluída em razão de critérios estranhos à discriminação racial.

Ou seja, haverá um cenário de proteção insuficiente, violador do direito constitucional consagrado, em face da inobservância do princípio da proporcionalidade.

Repito que **não se está a afirmar** que políticas públicas voltadas à pobreza ou à desigualdade educacional sejam ilegítimas. Ao contrário, ações afirmativas voltadas a **corrigir desigualdades** promovidas pela falta de acesso à educação de qualidade e pela pobreza encontram amplo fundamento constitucional e são prioritárias.

O óbice constitucional reside em ponto diverso, qual seja a utilização dos citados **critérios como filtros à própria política de acesso racia**l, subordinando seu alcance a requisitos de natureza socioeconômica e educacional.

A justiça social exigida pela Constituição Federal não se resume à redistribuição de riquezas, envolvendo também o reconhecimento e a incorporação de grupos historicamente marginalizados nos espaços de poder e prestígio.

Nada impede que o legislador institua mecanismos próprios de inclusão socioeconômica sem reduzir o alcance da política racial já reconhecida como constitucional por esta Corte.

A **consequência normativa é incompatível** com a lógica da ação afirmativa de cotas raciais, desnaturando o fundamento constitucional específico que ampara a sistemática da reserva de vagas para a população negra.

Ante o exposto, pedindo vênia ao eminente Relator, **acompanho a divergência** inaugurada pelo eminente Ministro Edson Fachin, Presidente, e **julgo procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 1º da Lei nº 12.169/2021 do Estado da Paraíba, sem prejuízo da manutenção de outras cotas sociais, além da cota

racial.

É como voto.