



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Referência: Inquérito Civil nº 1.12.000.000662/2025-70

RECOMENDAÇÃO Nº 51/2025 - GABPRDC/PRAP

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais que lhe são conferidas, e

CONSIDERANDO que, consoante preceitua o art. 127 da Constituição da República de 1988, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, imcumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que o Ministério Público possui, entre suas diversas atribuições, a função institucional de zelar pelo efetivo respeito aos serviços de relevância pública assegurados na Constituição Federal, inclusive com a promoção das medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da CF/88);

CONSIDERANDO que a recomendação é instrumento de atuação do Ministério Público por meio do qual, em ato formal, são expostas razões fáticas e jurídicas com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou se abster de praticar determinados atos, visando à melhoria de serviços públicos, à proteção de interesses relevantes e à prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 1º da Resolução nº 164/2017 do CNMP);

CONSIDERANDO a função da Procuradoria dos Direitos do Cidadão de atuar na defesa dos direitos constitucionais do cidadão (compreendido em seu sentido amplo, a abranger os direitos fundamentais, civis, políticos e sociais), com vistas a garantir o seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos e prestadores de serviços de relevância pública (arts. 11 a 16 da Lei Complementar nº 75/93);

MPF <small>Ministério Público Federal</small>	PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	--	---

CONSIDERANDO que, na Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado do Amapá, foi instaurado o Inquérito Civil nº 1.12.000.000662/2025-70, para apurar quais órgãos federais abrangidos pela circunscrição do estado do Amapá estão adotando práticas semelhantes às que ocorrem atualmente no CPNU 2025, especificamente no que tange à aplicação das normas de heteroidentificação e cotas raciais.

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 3º, IV, da Constituição da República, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

CONSIDERANDO que, nos termos da Lei nº 15.142/2025, ficam reservadas às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 2 (dois);

CONSIDERANDO que, nos termos da Lei nº 15.142/2025, em seu art. 4º, §1º, somente haverá eliminação nas hipóteses em que confirmados, por procedimento administrativo instaurado, indícios ou denúncias de fraude ou má-fé na autodeclaração;

CONSIDERANDO que o art. 7º da Lei nº 15.142/2025 dispõe que as pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas optantes pela reserva de vagas concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso;

CONSIDERANDO que a Lei nº 15.142/2025, consoante as disposições do art. 3º, §2º, garante ao candidato optante pela modalidade de cotas o direito de prosseguir no certame em casos de não ser confirmada sua autodeclaração;

CONSIDERANDO que Lei nº 12.990/2014, revogada pela Lei nº 15.142/2025, possuía previsões semelhantes, uma vez que também previa que os candidatos negros concorreriam concomitantemente às vagas reservadas e às vagas

destinadas à ampla concorrência (art. 3º) e não estipulava a eliminação do certame como consequência jurídica para eventual não confirmação da autodeclaração;

CONSIDERANDO que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do DIRETOR DE GESTÃO DE PESSOAS DA POLÍCIA FEDERAL, publicou o EDITAL Nº 1, DE 20 DE MAIO DE 2025, para provimento de vagas nos cargos de DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL, PERITO CRIMINAL FEDERAL, ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL, AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL e PAPILOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL, que contém esta cláusula editalícia:

5.2.5.7 Será eliminado do concurso o candidato que:

- a) se recusar a ser filmado;
- b) prestar declaração falsa;
- c) não comparecer ao procedimento de heteroidentificação;

CONSIDERANDO que, ao ser questionado sobre a referida previsão, o Ministério da Justiça e Segurança Pública informou que aquele edital foi publicado em 26/4/2025, quando ainda vigente a Instrução Normativa nº 23/2023, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que disciplinava, na forma da Lei nº 12.990/2014, a aplicação das reservas de vagas a pessoas negras nos concursos públicos e processos seletivos na Administração Pública Federal, estipulando, expressamente, a eliminação de candidato cotista que não comparecesse ou não permitisse a sua filmagem na entrevista de heteroidentificação;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº 23/2023 foi revogada pela Instrução Normativa Conjunta MGI/MIR/MPI Nº 261, de 27 de junho de 2025, que passou a prever sobre a permanência no certame do ausente e/ou daquele que se recusa a ser filmado, desde que possua, em cada fase, pontuação suficiente para as fases seguintes;

CONSIDERANDO que o Ministério da Justiça e Segurança Pública defendeu a legalidade do EDITAL Nº 1, DE 20 DE MAIO DE 2025, pois a nova IN nº 261/2025 é ato posterior a sua publicação, bem como que a própria normativa prevê a sua não retroatividade (art. 11);

MPF Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--

CONSIDERANDO que a jurisprudência dos Tribunais, ao tempo da revogada Instrução Normativa nº 23/2023, já considerava esse ato de eliminação aqui tratado como ilegal e desproporcional;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº 23/2023, a pretexto de regular a aplicação de reservas de vagas para cota racial na administração pública federal, na forma da Lei nº 12.990/2014, previa a eliminação de candidatos ausentes na fase de heteroidentificação, conforme se observa no §2º do art. 15 e o parágrafo único do art. 22, a seguir transcritos:

Art. 15. Serão convocadas para o procedimento de heteroidentificação todas as pessoas optantes pela reserva de vagas classificadas na fase imediatamente anterior à realização do procedimento de heteroidentificação.

§ 1º As pessoas classificadas dentro do quantitativo previsto no caput serão convocadas para participarem do procedimento de heteroidentificação, com indicação de local, data e horário prováveis para sua realização.

§ 2º A pessoa que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminada do certame, dispensada a convocação suplementar de pessoas candidatas não habilitadas.

(...) Art. 22. O procedimento de heteroidentificação será filmado e sua gravação será utilizada na análise de eventuais recursos interpostos contra a decisão da comissão.

Parágrafo único. A pessoa que recusar a realização da filmagem do procedimento para fins de heteroidentificação, nos termos do caput, será eliminada do certame, dispensada a convocação suplementar de pessoas candidatas não habilitadas. (grifos nossos)

CONSIDERANDO que o art. 37, *caput*, da Constituição da República, estabelece que a Administração Pública deve ter suas ações pautadas no princípio da legalidade administrativa, o qual abrange o postulado da supremacia legal e o princípio da reserva legal;

CONSIDERANDO os limites do poder regulamentar, que confere às autoridades administrativas a faculdade para editar atos normativos estritamente regulamentares, consistindo em mecanismos de complementação de leis indispensáveis à sua efetiva aplicabilidade, sendo-lhes, no entanto, vedado ultrapassar os horizontes da legalidade¹;

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37 ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 51.

CONSIDERANDO a hierarquia normativa vigente no ordenamento jurídico brasileiro, segundo o qual a validade de normas de hierarquia inferior depende de sua conformidade com normas hierarquicamente superiores, sendo vedado à Administração inovar ou restringir direitos legalmente assegurados aos candidatos;

CONSIDERANDO o poder/dever de autotutela que o Poder Público possui sobre seus próprios atos, o que lhe confere o dever de controlar seus próprios atos, anulando-os quando houverem sido praticados com alguma ilegalidade;

CONSIDERANDO que a autotutela funda-se no princípio da legalidade administrativa (art. 37, caput, da CF), segundo o qual a Administração Pública só pode agir dentro do que a lei lhe permite expressamente;

CONSIDERANDO que, nos termos do enunciado nº 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, a administração pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada em todos os casos a apreciação judicial;

CONSIDERANDO que o art. 53 da Lei nº 9.784/1999 também prevê que "a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade (...)" ;

CONSIDERANDO que a referida eliminação não encontrava respaldo na antiga Lei nº 12.990/2014 e também não encontra respaldo na atual Lei nº 15.142/2025, que exige expressamente apuração administrativa em casos de indício de fraude e garante o prosseguimento do candidato no certame mesmo diante da não confirmação da autodeclaração;

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa MGI nº 23/2023, buscando regulamentar os procedimentos de heteroidentificação sob a égide da revogada Lei nº 12.990/2014, extrapolou os limites legais ao prever hipóteses de eliminação sumária do candidato por não comparecimento ao procedimento ou recusa em ser filmado, criando efeitos jurídicos não autorizados pela legislação e, portanto, violando o princípio da legalidade;

CONSIDERANDO o princípio da proporcionalidade, o qual impõe que os atos administrativos mantenham um equilíbrio entre os meios utilizados e os fins

almejados, de forma a evitar excessos e garantir que nenhuma sanção ou medida seja mais gravosa do que o necessário para o atingimento do interesse público;

CONSIDERANDO os subprincípios do princípio da proporcionalidade, a saber: a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, os quais exigem, respectivamente, (i) que a decisão normativa restritiva resulte, em abstrato, na realização do objetivo perseguido; (ii) que a decisão normativa seja indispensável ou que não exista outra decisão possível e menos restritiva ao direito afetado; e (iii) que o sacrifício imposto pela decisão normativa seja nitidamente inferior ao benefício dela resultante²;

CONSIDERANDO que a eliminação sumária do candidato pela ausência no procedimento de heteroidentificação, sem possibilidade de reaproveitamento na ampla concorrência, além de ilegal, traduz medida **desproporcional** e mais severa do que a própria consequência imposta a candidatos cuja autodeclaração não é confirmada pela comissão de heteroidentificação, os quais ainda assim permanecem no certame;

CONSIDERANDO que a eliminação sumária do candidato não respeita os subprincípios da necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que há outra solução evidentemente mais adequada e menos gravosa para casos de ausência no procedimento de heteroidentificação (remanejamento para vagas de ampla concorrência, conforme direito legalmente previsto) e que a decisão pela eliminação sumária impõe sacrifício muito maior aos direitos dos candidatos cotistas quando comparado à aparente pretensão de ordenação do certame e proteção às disposições editalícias;

CONSIDERANDO o princípio da razoabilidade, que, segundo Luís Roberto Barroso, “é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça” e que permite o “exame da razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*) das normas jurídicas”³;

CONSIDERANDO que um ato ou decisão do Poder Público será manifestamente inadequado quando, a partir de uma análise objetiva, não respeitar

² RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, 104-107

³ BARROSO, Luís Roberto. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade. In: SOARES, José Ronald Cavalcante (Coord.). Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: LTr, 2001, p. 319-342.

MPF Ministério Pùblico Federal	PROCURADORIA DA REPÙBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--

critérios de razoabilidade, rationalidade e logicidade - usurpando, consequentemente, os limites da discricionariedade administrativa e tornando-se ilegal⁴;

CONSIDERANDO que a ausência do candidato ao procedimento de heteroidentificação ou a sua recusa em ser filmado na entrevista não são comparáveis a uma conduta fraudulenta ou de má-fé, tampouco implicam descumprimento grave ou dano à Administração;

CONSIDERANDO que não é lógica/racional/razoável a eliminação sumária e integral de candidato ausente ao procedimento de heteroidentificação ou que se recuse a ser filmado em entrevista, dado que este mesmo candidato não seria eliminado caso fosse reprovado no citado procedimento, mas apenas remanejado para a ampla concorrência, conforme expressamente previsto nos editais, na Instrução Normativa MGI nº 23/2023 e, agora, na Lei nº 15.142/2025:

Art. 25. Na hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de heteroidentificação, a pessoa poderá participar do certame pela ampla concorrência, desde que possua, em cada fase anterior do certame, nota ou pontuação suficiente para prosseguir nas demais fases.

5.2.5.7.1 O candidato cuja autodeclaração não for confirmada em procedimento de heteroidentificação concorrerá somente às vagas destinadas à ampla concorrência, desde que possua, em cada fase anterior do certame, nota ou pontuação suficiente para prosseguir nas demais fases. (EDITAL Nº 1 – PF – POLICIAL, DE 20 DE MAIO DE 2025)

Art. 3º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados estabelecerão procedimento de confirmação complementar à autodeclaração das pessoas pretas e pardas, nos termos do disposto em regulamento, observando-se, no mínimo:

(...) § 2º Na hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de confirmação, as pessoas poderão prosseguir no concurso público ou no processo seletivo simplificado pela ampla concorrência, desde que possuam, em cada fase anterior do certame, conceito ou pontuação suficiente para as fases seguintes.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 108-109, 260-262; e CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37 ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 36.

CONSIDERANDO a necessidade de assegurar que todos os candidatos sejam tratados de forma equânime, com respeito às diretrizes de inclusão social e às normas aplicáveis aos concursos públicos;

CONSIDERANDO que a eliminação de candidatos cotistas da listagem de vagas da ampla concorrência pela ausência à comissão de heteroidentificação configura medida **violadora da igualdade**, já que impõe, sem motivo lógico e razoável, critério de eliminação não aplicável a todos os candidatos da ampla concorrência;

CONSIDERANDO que, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, o Supremo Tribunal Federal havia declarado a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e, sobretudo, reafirmado o objetivo de superar as desigualdades raciais, consagrando o princípio da igualdade material e da igualdade como reconhecimento, de modo a promover, **com máxima efetividade**, à política pública de cotas;

CONSIDERANDO que, nos termos da orientação do STF na ADC nº 41, há manifestação do Superior Tribunal de Justiça⁵, na qual se reconhece que os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso;

CONSIDERANDO que a Lei nº 15.142/2025, especificamente nos art. 10, prevê que os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, pela promoção da igualdade racial, pela implementação da política indigenista e pela promoção dos direitos humanos e da cidadania realizarão o acompanhamento e o monitoramento do disposto na referida lei;

CONSIDERANDO a necessidade de o Ministério da Justiça e Segurança Pública corrigir irregularidade no EDITAL Nº 1, DE 20 DE MAIO DE 2025, com vistas a adequar aos ditames legais o procedimento de heteroidentificação dos candidatos negros, de forma a permitir que o candidato que **se recusar a ser filmado ou não comparecer à entrevista de confirmação da autodeclaração** concorra às vagas destinadas à ampla concorrência, se possuir, em cada fase anterior do certame, nota ou pontuação suficiente para prosseguir nas demais fases;

⁵ REsp n. 2.132.872/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 6/8/2024, DJe de 9/8/2024.

resolve **RECOMENDAR** ao MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA que (i) se abstenha, imediatamente, de aplicar o §2º do art. 15, o parágrafo único do art. 22 da Instrução Normativa nº 23, de 25 de julho de 2023; (ii) abstenha-se, especialmente, de aplicar a Cláusula 5.2.5.7 do EDITAL Nº 1 – PF – POLICIAL, DE 20 DE MAIO DE 2025, que rege o concurso público para provimento de vagas nos cargos de DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL, PERITO CRIMINAL FEDERAL, ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL, AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL e PAPILOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL; e (iii) abstenha-se de eliminar sumária e integralmente candidatos cotistas exclusivamente em razão do não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação ou da recusa à filmagem do procedimento, assegurando-lhes, caso preencham os demais requisitos, a continuidade no certame pela ampla concorrência.

O Ministério Público Federal **REQUISITA**, desde logo, **NO PRAZO IMPRETERÍVEL DE 10 (DEZ) DIAS**, que o destinatário informe se acatará ou não esta recomendação, informando, em hipótese de negativa, os respectivos fundamentos. Em caso de acatamento, deverá demonstrar os meios pelos quais concretizará o disposto na recomendação.

O silêncio será interpretado como não acatamento.

Por fim, destaque-se que a presente recomendação não esgota a atuação do Ministério Público Federal sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas relacionadas.

Macapá, data e hora registradas na assinatura eletrônica

-assinado digitalmente-
ALOIZIO BRASIL BIGUELINI
PROCURADOR REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

MPF Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	--