

A JURISPRUDÊNCIA COMO AUXÍLIO PARA APLICAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS: A REDISTRIBUIÇÃO DE VAGAS NO CONCURSO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Carlos Bom Fim de Oliveira

Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV), Brasília – DF, Brasil

A política de cotas na administração pública federal representa uma importante ação afirmativa para promover maior acesso de pessoas negras e pessoas com deficiência a cargos efetivos. Sua implementação, porém, tornou-se conhecida por diversas intervenções judiciais para reconhecer sua legitimidade e estabelecer parâmetros de sua aplicação. A jurisprudência, assim, assumiu uma função essencial na efetivação da política pública. Este artigo, além de abordar a temática, dispõe sobre a incorporação administrativa desses precedentes judiciais, por meio do estudo de caso, com abordagem documental, do concurso público promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) entre 2021 e 2022, quando o órgão, justificando-se em posicionamentos jurisprudenciais sobre fracionamento de vagas, fez a redistribuição de vagas e o recálculo total da reserva de cotas. A análise concluiu que a jurisprudência não foi meramente reproduzida, mas auxiliou a formulação de novos entendimentos administrativos para garantir a efetividade da política de cotas.

Palavras-chave: concurso público; cotas; redistribuição; jurisprudência; judicialização.

LA JURISPRUDENCIA COMO AYUDA PARA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE CUOTAS: LA REDISTRIBUCIÓN DE VACANTES EN EL CONCURSO PARA LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA UNIÓN

La política de cuotas en la administración pública federal representa una importante acción afirmativa para promover un mayor acceso de personas negras y personas con discapacidad a cargos permanentes. Sin embargo, su implementación se ha dado a conocer por diversas intervenciones judiciales para reconocer su legitimidad y establecer los parámetros de su aplicación. La jurisprudencia, así, asumió una función esencial en la efectividad de esta política pública. Este artículo, además de abordar la temática, trata sobre la incorporación administrativa de estos precedentes judiciales, mediante un estudio de caso con enfoque documental del concurso público realizado por la Contraloría General de la Unión (CGU) entre 2021 y 2022, cuando el órgano, justificándose en los posicionamientos jurisprudenciales sobre el fraccionamiento de vacantes, realizó la redistribución de vacantes y el recálculo total de la reserva de cuotas. El análisis concluyó que la jurisprudencia no fue simplemente reproducida, sino que ayudó en la formulación de nuevos entendimientos administrativos para garantizar la efectividad de la política de cuotas.

Palabras clave: concursos públicos; cuotas; redistribución; jurisprudencia; judicialización.

JURISPRUDENCE AS AN AID TO APPLYING QUOTA POLICY: THE REDISTRIBUTION OF VACANCIES IN THE PUBLIC OFFICE CONTEST OF THE BRAZILIAN OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

The quota policy in the federal public administration represents an important affirmative action to promote greater access for Black people and people with disabilities to permanent positions. However, its implementation became known for various judicial interventions aimed at recognizing its legitimacy and establishing parameters for its application. Jurisprudence, thus, has assumed an essential role in the realization of this public policy. This article, in addition to addressing the topic, discusses the administrative incorporation of these judicial precedents through a case study with a documentary approach, focusing on the public competition held by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) between 2021 and 2022, when the agency, justifying itself with jurisprudential positions on the fragmentation of vacancies, redistributed the vacancies and recalculated the total quota reserve. The analysis concluded that the jurisprudence was not merely reproduced but assisted in the formulation of new administrative understandings to ensure the effectiveness of the quota policy.

Keywords: public office contests; quotas; redistribution; jurisprudence; judicialization.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são importantes instrumentos na efetivação de direitos fundamentais, uma orientação que incumbe a todos os atores estatais (Carvalho, 2019). O fenômeno de sua judicialização realça-se, assim, por reconhecer o envolvimento dos magistrados, mesmo em conflito com administradores e legisladores, no dever comum de assegurar as liberdades que requerem a prestação positiva do Estado (Taylor, 2007).

Um dos efeitos dessa atuação consiste na formação de novas fontes ao ordenamento jurídico, que, guiando a atuação administrativa, impactam no funcionamento das políticas públicas (Marrara, 2014; Lourenço, 2012). As cotas em concursos públicos são um exemplo evidente dessa influência, em virtude de conflitos sobre sua legitimidade e aplicabilidade. No âmbito federal, elas abrangem, sobretudo, a reserva de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência (PCDs), enquanto políticas de ação afirmativa. Estas, por sua vez, são compreendidas como medidas de resguardo ou promoção de direitos orientadas a grupos específicos, pleiteando, por meio de uma “discriminação positiva”, igualdade substantiva (Piovesan, 2008).

Este artigo discute a importância da jurisprudência na efetivação da política de cotas para cargos públicos federais, abordando a perspectiva da administração pública, responsável por sua implementação. Por meio de um estudo de caso, com abordagem documental, analisa-se o concurso público promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) entre 2021 e 2022, que foi escolhido devido ao uso de motivação jurisprudencial para legitimar posturas administrativas diante de lacunas normativas sobre a política em certames com fracionamento de vagas e ausência de candidatos aprovados.

Além de sua introdução e suas considerações finais, o artigo compõe-se de três seções. Na primeira, trata-se das cotas em concursos públicos federais, apontando os principais normativos. Na segunda, abordam-se algumas contribuições do Poder Judiciário sobre essa política pública. Na última, apresenta-se o caso da CGU, que, para a tomada de uma decisão administrativa inovadora, por meio da redistribuição das vagas e do recálculo do percentual mínimo de reserva, apoiou-se em uma articulação valorativa de decisões judiciais adotadas em outros contextos.

2. A POLÍTICA DE COTAS EM CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS

2.1. Reserva de vagas para pessoas com deficiência

Internacionalmente, cotas para pessoas com deficiência integram um processo gradual de políticas de inclusão, iniciadas sobretudo após as Guerras Mundiais, ao suscitarem preocupação

com as deficiências adquiridas pelos veteranos (Rodrigues, P.; Pereira, 2021). No Brasil, contudo, elas são mais recentes, desenvolvendo-se na pós-redemocratização e encontrando-se ainda em franca consolidação (Garcia, 2014).

A Constituição de 1988, em seu art. 37, inciso VIII, foi a primeira a determinar que a lei reservasse percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência (Brasil, 1988). No âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990 assegurou, assim, que até 20% das vagas efetivas e estatutárias fossem destinadas a PCDs, enquanto o Decreto nº 3.298/1999 estabeleceu o mínimo de 5% (Brasil, 1990, 1999). Por sua vez, a Lei nº 8.213/1991 exigiu que as empresas, inclusive estatais, mantivessem um mínimo de colaboradores reabilitados e com deficiência, conforme a Tabela 1 (Brasil, 1991b).

Tabela 1 – Preenchimento com beneficiários reabilitados e pessoas com deficiência

Empregados (n)	Proporção mínima (%)
Até 99	0
De 100 a 200	2
De 201 a 500	3
De 501 a 1.000	4
A partir de 1.001	5

Fonte: elaboração própria a partir do art. 93 da Lei nº 8.213/1991 (Brasil, 1991b).

Essas previsões alinhavam-se a uma tendência internacional de acautelar a pessoa com deficiência, especialmente em sua inclusão socioeconômica, a exemplo da “Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes”, aprovada pela Resolução nº 3447/1975 (XXX) da Organização das Nações Unidas (1975), e da Convenção nº 159/1983 da Organização Internacional do Trabalho sobre “Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes” (Brasil, 1991a). Mais recentemente, destaca-se ainda a “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, de 2007, recepcionada pelo Brasil com força constitucional, exigindo expressamente que os países promovam, inclusive no setor público, a contratação e a ascensão profissional de pessoas com deficiência (Brasil, 2009).

No entanto, a despeito desses avanços, muito se discute sobre sua insuficiência. Ribeiro e Carneiro (2009) ressaltam, por exemplo, a parcialidade de alguns processos de recrutamento, com subterfúgios para contratação de pessoas com graus de deficiência que não exijam adaptações consideráveis ou perda de produtividade. Na administração pública federal, cujos quadros de pessoal efetivo são preenchidos mediante concurso, a situação também apresenta fragilidades, sendo que, em dezembro de 2023, apenas 1,3% dos servidores públicos ativos do

Poder Executivo federal possuíam alguma deficiência, face à reserva mínima de 5% das vagas de provimento (Brasil, 2018a, 2024a).

Nessa perspectiva, cresce a preocupação quanto às limitações dessas legislações, que ainda não abrangem aspectos mais amplos de uma efetiva inserção laboral de PCDs (Rodrigues, P.; Pereira, 2021). Além do quantitativo mínimo de contratação, discute-se, sobremaneira, a necessidade de um comportamento mais proativo no recrutamento e na manutenção desses profissionais, inclusive no setor público (Vasconcelos, 2016).

2.2 Reserva de vagas para pessoas negras

A previsão de cotas para candidatos negros em concursos públicos representa uma política bem mais recente em comparação às cotas para PCDs. A Constituição de 1988 não abordou o assunto, e, em âmbito federal, sua estruturação deu-se apenas com a Lei nº 12.990/2014, reservando, por dez anos, 20% das vagas para cargos efetivos e empregos públicos (Brasil, 1988, 2014b). Entretanto, importa registrar que, no âmbito subnacional, embora ainda bastante atuais, outras iniciativas já tinham surgido, como no Paraná, em 2003, enquanto primeiro estado, e em Jundiaí (SP), em 2002, enquanto primeiro município (Bulhões; Arruda, 2020; Souza, 2020). Todavia, seria após a União que diversos entes começariam a implantar cotas raciais no serviço público (Gomes, 2024).

No meio acadêmico, tais cotas avançaram de forma mais célere, mostrando-se determinantes ao aprofundamento do debate racial, especialmente acerca da ocupação dos espaços públicos (Brasil, 2016a, p. 59). Na esfera federal, antes dos concursos públicos, a Lei nº 12.711/2012 tornou obrigatórias cotas para negros, indígenas e quilombolas – egressos de ensino médio público –, em seleções para universidades e instituições de ensino técnico, proporcionalmente ao censo da localidade (Brasil, 2012a). Porém, mediante legislações estaduais ou iniciativas das próprias universidades, essas cotas acadêmicas podiam ser identificadas, ao menos, desde 2003 (Bulhões; Arruda, 2020).

A edição do Estatuto da Igualdade Racional, a Lei nº 12.288/2010, contribuiria para estimular tais ações afirmativas, com a obrigação de serem promovidos acesso educacional e oportunidades de trabalho à população negra (Brasil, 2010). A legislação rememorou também a assunção de compromissos internacionais adotados pelo Brasil há décadas, como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 111/1958 sobre “Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão” e a “Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial” (Brasil, 1968, 1969).

Ainda assim, a adoção de cotas raciais, especialmente no serviço público, configurou-se como uma das políticas públicas mais controversas do país, ao incorporar o argumento de que

o fenômeno racial produzira e perpetuara desigualdades a serem enfrentadas pelas gerações contemporâneas (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Sob esse aspecto, enquanto cotas para PCDs eram consensuais, a existência de cotas raciais fazia-se deveras questionada. De um lado, manifestavam-se temores sobre uma indesejada “racialização oficial” (Azevedo, 2004), e, de outro, clamores pelo exercício prático de direitos por um grupo historicamente vulnerabilizado (Camargo; Costa, 2018).

Nesse contexto, enquanto discutidos os reflexos da escravização na estrutura socioeconômica, a superveniência das cotas raciais caracterizou-se também por tensionar o mito de uma “democracia racial” no Brasil. Sob essa narrativa, que declamava uma comunhão étnico-racial plácida, acostumara-se a impor um silêncio das mazelas decorrentes de uma histórica institucionalidade de exploração, incluindo danos à própria singularidade identitária dos grupos subjugados (Santana, 2023).

Na ocasião, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ao abordar a proposição da Lei nº 12.990/2014, feita pela Presidência da República, destacou-se por evidenciar, além da sub-representação geral da população negra no setor público, uma desproporcionalidade aguda em carreiras tradicionalmente mais valorizadas (Brasil, 2014a). Essa análise, que demonstrou a persistência de desigualdades estruturais não afastadas pelo recrutamento mediante concurso público, consistiria em um dos principais argumentos apreendidos pelo Poder Judiciário para reconhecer a legitimidade de serem estabelecidas medidas afirmativas sob a perspectiva racial (Brasil, 2017b).

3. A JUDICIALIZAÇÃO DAS COTAS EM CONCURSOS PÚBLICOS

3.1. O controle judicial das políticas públicas

A atuação do Poder Judiciário sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas representa um objeto de ascendente análise acadêmica. Trata-se de uma temática que muito se desenvolveu, em face do volume de processos, no campo da saúde, avaliando seus reflexos no funcionamento regular das políticas envolvidas (Diniz; Medeiros; Schwartz, 2012) e no comportamento de seus interessados (Alcântara, 2012).

No entanto, o fenômeno da judicialização não se restringe à esfera sanitária, alcançando diversas agendas governamentais. Inclusive, tão impactante sua ocorrência, veio o legislador, com a Lei nº 13.655/2018, a exigir que os julgadores considerassem as dificuldades reais dos gestores e as consequências de suas deliberações (Brasil, 2018b), em um alinhamento a longas discussões sobre capacidades estatais diante de pretensões de direitos em juízo (Mânica, 2008).

No Brasil, o aumento da intervenção judiciária acompanhou a redemocratização, com um novo diploma de liberdades fundamentais a serem concretizadas. Sustenta-se no princípio da inafastabilidade de jurisdição, que, contido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição (Brasil, 1988), assegura a todos que se sentirem lesionados ou ameaçados em seus direitos a prerrogativa de recorrerem ao Poder Judiciário para acautelarem-se, inclusive contra o próprio Estado (Bulos, 2023, p. 344).

Nesse contexto, o controle judicial das políticas públicas, enquanto diligências necessárias para a consagração de direitos, tanto em seus meios quanto em seus fins, impõe-se como uma decorrência da ordem jurídica (Carvalho, 2019). O Poder Judiciário, por conseguinte, ao existir em tensionamento junto aos Poderes Legislativo e Executivo, incorre em influência significativa na conformação das políticas públicas, exercida sob diferentes matizes temporais, formais e materiais (Taylor, 2007).

A política de cotas ilustra essa atuação judiciária, responsável por dar-lhe importantes contornos de efetivação. O controle, na situação, observa-se desempenhado tanto sobre os atos disciplinadores, tomando-se, na hierarquização das normas, a Constituição como ápice de adequação e conformidade (Bulos, 2023, p. 69-70), quanto sobre as condutas administrativas, impondo-se, sob o princípio da legalidade, o dever de estrita adequação ao ordenamento jurídico (Di Pietro, 2024, p. 947).

3.2. O controle sobre a juridicidade da política federal de cotas

A reserva de vagas para PCDs em concursos públicos possui expresso amparo constitucional, desde sua redação originária (Brasil, 1988), de modo que sua existência não enfrentou impugnações relevantes. Contudo, o controle judicial da política faz-se percebido sobre seus regulamentos, como o Decreto nº 9.508/2018, que disciplina sua aplicação na administração pública federal (Brasil, 2018a).

Um exemplo significativo desse controle aconteceu na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.476/DF, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou alterações promovidas para submeter pessoas com deficiência aos mesmos critérios de aprovação, em provas físicas, impostos aos demais candidatos. Com fundamento na “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, incorporada com natureza constitucional, a Corte entendeu que essa equiparação seria discriminatória se a exigência não fosse indispensável ao exercício da função, assegurando-se o direito à adaptação razoável (Brasil, 2021b).

Por seu turno, enquanto inovação infraconstitucional, as cotas raciais suscitaram maiores divergências. O STF, inclusive, para afastar discussões sobre sua validade, teve de pronunciar a

conformidade jurídica da Lei nº 12.990/2014, que estruturou a política na administração pública federal. Na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41/DF, o Tribunal concluiu, assim, que a norma atende materialmente ao princípio da isonomia, no enfrentamento do racismo (i); não viola os princípios do concurso público e da eficiência, considerada a necessidade de aprovação e os benefícios de uma “burocracia representativa” (ii); e observa o princípio da proporcionalidade, sopesado o quantitativo de vagas e o caráter temporal da política (iii) (Brasil, 2017b).

Esse posicionamento acompanhou o decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF, quando a Corte entendeu pela legitimidade de instituições de ensino instituírem, por atos administrativos, cotas raciais para ingresso acadêmico (Brasil, 2012b). A ADC nº 41/DF, todavia, eleva-se por também ter fixado os principais critérios de aplicação da legislação de cotas, como a reserva de vagas a todas as fases do concurso (i); a aplicação da legislação nos provimentos adicionais (ii); a vedação do fracionamento de vagas que comprometa a efetividade das cotas (iii); e a continuidade dos efeitos da alternância e proporcionalidade durante a vida funcional do beneficiário (iv) (Brasil, 2017b).

A relevância desse precedente reflete-se, por exemplo, na hodierna Instrução Normativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) nº 23, editada em 2023 a fim de orientar a aplicação da Lei nº 12.990/2014 nos certames federais. Em sintonia com a jurisprudência, o ato garante não apenas a reserva durante todas as etapas do concurso, mas também sobre vagas supervenientes. Ademais, recomenda o agrupamento de vagas em seleções segmentadas, apesar de não apresentar diretrizes para sua organização (Brasil, 2023c).

Mais recentemente, a atuação do Poder Judiciário pode ser percebida na própria manutenção da Lei nº 12.990/2014, que, a rigor, teria perdido sua vigência em junho de 2024, após dez anos, como orientou o legislador (2014b). O STF, porém, no Referendo na Medida Cautelar na ADI nº 7.654/DF, ante a proximidade desse termo, conferiu interpretação para este corresponder a um marco de avaliação dos resultados da política, a partir do qual o Parlamento deliberaria quanto à sua prorrogação (Brasil, 2024b).

3.3. O controle sobre a aplicação da política federal de cotas

O controle judicial não se restringe às normas que dispõem sobre cotas em concursos públicos, mas ocorre, principalmente, sobre sua implementação, conferindo contornos práticos à política. Tamanha essa relevância, a Escola Nacional de Administração Pública solicitou à Universidade de Brasília (UnB) uma pesquisa sobre os posicionamentos do STF acerca da Lei nº 12.990/2014, para identificar potenciais de melhoria na legislação de cotas raciais (Brasil, 2023b).

As influências judiciárias na reserva legal de vagas são diversas, sobretudo pelas provocações dos candidatos que se sentem lesionados, de forma que seria impossível esgotá-las neste artigo. Elas abrangem desde o reconhecimento do direito de uma pessoa com deficiência a ocupar determinando cargo ou emprego público (Araújo; Maia, 2016) até a jurisprudência sobre a previsão editalícia de cotas raciais (Jardim, 2018).

Um dos tópicos mais sensíveis indicado pela UnB, a citar, refere-se à necessidade de maior objetividade nos instrumentos convocatórios e nos pareceres das bancas de heteroidentificação (Brasil, 2023b). Com o propósito de evitar fraudes, essas bancas representam comissões orientadas à aferição fenotípica dos autodeclarados beneficiários da reserva de vagas (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Seu propósito é evitar que indivíduos não afetados por discriminação racial, por não possuírem fenótipo negroide, sejam contemplados indevidamente (Souza, 2020).

Todavia, a avaliação da qualificação de pessoa negra, em uma sociedade altamente miscigenada, tende a encontrar interpretações diversas (Lima, 2016). Por esse motivo, o Poder Judiciário mostra-se contundente em repelir exclusões imotivadas de candidatos, como decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso em Mandado de Segurança nº 62.040/MG, ao fixar que a eliminação somente poderia perfectibilizar-se mediante o franqueamento de contraditório e ampla defesa (Brasil, 2019d). Em consonância com esse entendimento, atualmente, a Instrução Normativa MGI nº 23/2023, além de exigir dos membros da comissão de heteroidentificação uma capacitação racial, requer parecer motivado e gravação do procedimento para possibilitar o direito recursal (Brasil, 2023c).

O fracionamento das vagas, por especialidade ou lotação, também aparece como questão recorrente, correspondendo à situação deste artigo. Apesar do tratamento dado pelo STF, na ADC nº 41/DF (Brasil, 2017b), o STJ, em momentos posteriores, ainda precisou decidir sobre a aplicabilidade do índice de reserva à totalidade das vagas, como pontuou no Agravo em Recurso Especial nº 1.425.161/RS (Brasil, 2019b). Até hoje, a segmentação de vagas, porém, representa um dos principais motivos para não ser alcançado o percentual mínimo de cotas (Arruda; Bulhões; Santos, 2022).

Reconhecendo a importância da atuação judicial sobre a política de cotas, a pesquisa da UnB recomendou a incorporação dos entendimentos jurisprudenciais à legislação e a capacitação racial dos magistrados (Brasil, 2023b). Deve-se ressaltar, sob esse prisma, que os próprios tribunais enfrentam desafios na implementação dessa política em seus quadros, afetando a formação de um perfil mais representativo de magistrados, que, ao fim, traduza maior efetividade e legitimidade na prestação jurisdicional. Nesse quesito, recente relatório da Fundação Getúlio Vargas (2024) expôs, em face de iniciativas de maior equidade racial, a baixa eficácia das cotas nos certames judiciários e a baixa proporção de juízes negros, que compunham, em 2018, apenas 18% do total.

4. O CONCURSO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

4.1. Justificativa e metodologia

A Controladoria-Geral da União é o Ministério responsável pela coordenação dos Sistemas de Gestão de Riscos e Controle Interno, de Correição, de Ouvidoria e de Integridade, Transparência e Acesso à Informação, no Poder Executivo (Brasil, 2023a). Como órgão federal, sujeita-se, portanto, à política de cotas (Brasil, 2014b, 2018a).

A escolha específica dessa organização justificou-se pelas particularidades na condução de seu último certame, regido pelo Edital de Concurso CGU nº 01/2021, quando foram ofertados 300 cargos de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC), de nível superior, e 75 de Técnico Federal de Finanças e Controle (TFFC), de nível intermediário. A controvérsia, porém, concentra-se no primeiro cargo, ofertado de forma segmentada em distintas áreas de especialização e lotação (Brasil, 2021a).

Esse fracionamento é comum para atender necessidades categorizadas, mas é também uma das principais causas para ineficácia da política de cotas, dispersando seu percentual legal (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Por essa razão, tanto o STF quanto o STJ orientam o aglutinamento de oportunidades e determinam a reserva sobre a totalidade das vagas (Brasil, 2017b, 2019b). Contudo, como demonstram Mello e Resende (2020), ainda se faz frequente essa fragmentação, sobretudo em certames para magistério, que costumam ter a reserva sobre cada área de conhecimento, uma interpretação que somente estaria se alterando recentemente, por causa da jurisprudência.

Entretanto, ainda inexistem diretrizes comuns, na administração federal, para seleções segmentadas. O concurso da CGU destaca-se, assim, por uma articulação de precedentes judiciais para solucionar a ausência de candidatos aprovados em determinada especialidade, equilibrando a necessidade de recrutamento com a política de cotas (Brasil, 2022b, 2022c).

Este artigo delinea-se por uma abordagem empírica, objetivando compreender a incorporação da jurisprudência nessa decisão administrativa, pela análise qualitativa dos documentos afetos ao certame da CGU. O exame aproxima-se, portanto, de um estudo de caso, dada a perquirição de uma realidade específica (Creswell, 2007, p. 32).

A coleta dos documentos iniciou-se com o edital do concurso, seguindo-se aos atos de homologação e nomeação. Após, solicitaram-se, por requerimento de acesso à informação, manifestações técnicas e jurídicas acerca da convocação dos candidatos. Ademais, consultando os sítios eletrônicos dos tribunais, avaliou-se a jurisprudência citada, averiguando sua correlação com a decisão administrativa. Ao fim, realizou-se pesquisa ao sítio eletrônico do Ministério Público Federal (MPF), que, após ser provocado, fiscalizou a juridicidade do certame.

Faz-se forçoso reconhecer as limitações da pesquisa documental – incapaz de captar todas as nuances do comportamento organizacional –, somadas àquelas debatidas no estudo de caso, em seu caráter contextual (Yin, 2001, p. 32). Todavia, considerando a motivação necessária aos concursos federais, o artigo pretende contribuir para apreender a implementação prática da política de cotas, em um cenário no qual a jurisprudência integra o referencial de legalidade dos atos administrativos.

4.2. A redistribuição de vagas entre especialidades

Em 2021, após autorização do Ministério da Economia, a CGU anunciou seu primeiro concurso público em quase uma década (Brasil, 2021a). Para o cargo de AFFC, as vagas dividiram-se em diferentes especialidades e lotações, conforme Tabela 2.

Ao final da seleção, todavia, o órgão deparou-se com um impasse. Das 80 vagas de AFFC na especialidade “Tecnologia da Informação” (TI), somente 60 candidatos foram aprovados (Brasil, 2022a, 2022b), todos na ampla concorrência, uma vez que a aprovação nessa lista obsta a contabilização nas listas de cotas (Brasil, 2014b, 2018a).

Tabela 2 – Distribuição de nomeações ao cargo de AFFC

Especialidade	Região	Lotação	Nomeações Previstas			Nomeações Realizadas		
			AC	Negros	PCD	AC	Negros	PCD
Auditoria e Fiscalização	Norte	AC	5	1	0	5	1	0
		AM	5	1	1	7	(*)	(*)
		AP	5	1	0	5	1	0
		PA	7	2	1	10	(*)	(*)
		RO	4	1	0	4	1	0
		RR	5	1	0	6	(*)	0
		TO	5	1	0	5	1	0
	Órgão Central	DF	60	16	4	60	23	6
Tecnologia da Informação	Órgão Central	DF	60	16	4	60	(*)	(*)
Contabilidade Pública e Finanças	Órgão Central	DF	30	8	2	30	12	3
Correição e Combate à Corrupção	Órgão Central	DF	40	11	3	40	16	4
Total (n)			226	59	15	232	55	13
Total (%)			75,33	19,67	5,00	77,33	18,33	4,33

Legenda: ampla concorrência (AC); pessoas com deficiência (PCD); sem candidatos aprovados (*); Acre (AC); Amazonas (AM); Amapá (AP); Pará (PA); Roraima (RO); Rondônia (RR); Tocantins (TO); Distrito Federal (DF).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir do Edital de Concurso nº 01/2021 e da Portaria CGU nº 1.293/2022 (Brasil, 2021a, 2022d).

Dessa forma, vinte vagas de AFFC/TI seriam inutilizadas, todas reservadas a candidatos negros (dezesseis) e PCDs (quatro). Para evitar essa perda, a CGU remanejou-as para outras especialidades, argumentando, na Nota Informativa nº 602/2022/SE/CGU, que as especialidades funcionavam apenas como um critério de seleção ao mesmo cargo, permitindo a intercambialidade das vagas (Brasil, 2022b).

Contudo, como elas haviam sido originariamente reservadas a candidatos negros e PCDs no Distrito Federal, o órgão compreendeu que, para garantir o percentual mínimo de diversidade, os convocados também precisariam ser cotistas aprovados nessa lotação, distribuídos proporcionalmente entre as demais especialidades (Brasil, 2022b, 2022c).

O entendimento justificou, assim, uma sobrerrepresentação nas especialidades, garantindo a manutenção da reserva mínima nas convocações totais na unidade, conforme a Tabela 3. Segundo a área jurídica do órgão, no Parecer nº 169/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, estaria, assim, sendo adotada a jurisprudência dominante quanto à incidência da reserva sobre a totalidade das vagas do cargo oferecido (Brasil, 2022c).

Tabela 3 – Nomeação de AFFCs no Órgão Central

Vagas	Auditoria e Fiscalização	Tecnologia da Informação	Contabilidade Pública e Finanças	Correição e Combate à Corrupção	Total
Ampla Concorrência (n)	60	60	30	40	190
Ampla Concorrência (%)	67,42	100,00	66,67	66,67	74,80
Negros (n)	23	(*)	12	16	51
Negros (%)	25,84	(*)	26,67	26,67	20,08
PCD (n)	6	(*)	3	4	13
PCD (%)	6,74	(*)	6,67	6,67	5,12

Legenda: pessoas com deficiência (PCD); sem candidatos aprovados (*).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da Portaria CGU nº 1.293/2022 (Brasil, 2022d).

Paradoxalmente, nota-se que a CGU não aplicou corretamente essa interpretação na fase inicial. Das 300 vagas de AFFC, 60 deveriam ter sido reservadas a candidatos negros (20%), e não 59 (19,67%), como aponta a Tabela 2. A 60ª vaga deveria ter sido, preferencialmente, alocada no Amazonas, por ter a fração mais próxima ao parâmetro legal de arredondamento (0,5), entre as unidades beneficiáveis: Acre (0,2), Amazonas (0,4), Amapá (0,2), Roraima (0,2) e Tocantins (0,2). O equívoco, porém, não gerou efetivo prejuízo, porque nenhum candidato cotista foi aprovado no estado (Brasil, 2022a).

4.3. A fundamentação jurisprudencial na redistribuição

A “redistribuição” pela CGU das vagas reservadas sobressai pela ausência do instituto na Lei nº 12.990/2014 ou no Decreto nº 9.508/2018, que somente abordam sua “reversão” à ampla concorrência, quando inexistem cotistas aprovados (Brasil, 2014b, 2018a). É o que ocorreu no Amazonas, no Pará e em Roraima (Brasil, 2022a, 2022d).

Pelo princípio da legalidade, a administração pública somente pode agir conforme permitido pela ordem jurídica (Di Pietro, 2024, p. 947). Todavia, esse brocardo não se exaure na norma positivada, que pode não ser suficiente a todas as situações, de modo que a jurisprudência, por vezes, torna-se importante fonte à atuação administrativa (Marrara, 2014). Sua relevância, mesmo em países de tradição civilista, como Brasil, mitiga a ideia de completude da lei, admitindo que o Poder Judiciário, ao interpretar a legislação, também contribui para formação do ordenamento (Lourenço, 2012).

Nesse sentido, nota-se, no concurso da CGU, que, para evitar a perda de vinte vagas, a jurisprudência foi o principal sustento para a redistribuição, com um verdadeiro recálculo das reservas de ação afirmativa. Analisando o Parecer nº 169/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que avalizou juridicamente a decisão, percebe-se que os precedentes aduzidos como fundamentação podem ser agrupados em três categorias, conforme o Quadro 1: (i) proporcionalidade nas convocações adicionais; (ii) aplicação da reserva sobre a totalidade das vagas; e (iii) situações de preterição de candidatos (Brasil, 2022c).

Quadro 1 – Jurisprudência arguida pela CGU na redistribuição

Categoria	Decisão	Tribunal	Resumo
Proporcionalidade nas convocações adicionais	Mandado de Segurança nº 20.778/DF; Mandado de Segurança nº 21.297/DF; Mandado de Segurança nº 21.402/DF; e Agravo Interno no Mandado de Segurança nº 20.799/DF (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a)	STJ	Concurso da CGU, realizado, em 2012, mediante fracionamento de vagas em especialidades. Reconhecimento da ilegalidade da convocação de candidatos sem observância da proporcionalidade editalícia entre as especialidades, no surgimento de novas vagas. Aplicação dos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao edital.
	Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança nº 57.737/PB (Brasil, 2019c)	STJ	Concurso estadual (Polícia Militar), com distribuição de vagas entre gêneros. Reconhecimento de que as vagas adicionais deveriam ser distribuídas conforme a proporção editalícia original.

Categoria	Decisão	Tribunal	Resumo
Aplicação da reserva sobre a totalidade das vagas	ADC nº 41/DF (Brasil, 2017b)	STF	Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Aplicação da reserva legal em todas as fases do concurso, bem como a todas as suas vagas, inclusive aquelas adicionais. Vedação ao fracionamento das vagas como burla à política de cotas. Convocação dos candidatos sob os critérios de alternância e proporcionalidade.
Preterição de candidatos	Recurso Extraordinário nº 837.311/PI (Brasil, 2015b)	STF	Tema nº 784 da Repercussão Geral. Somente possuem direito subjetivo à nomeação os candidatos aprovados dentro do número de vagas previsto em edital. Os candidatos constantes do cadastro de reserva, que têm mera expectativa, somente adquirem tal direito em três hipóteses: (i) surgimento de novas vagas; (ii) preterição na ordem classificatória; ou (iii) preterição arbitrária e imotivada, com abertura de novo certame, estando válido o anterior.
	Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 47.532/PA (Brasil, 2017a)	STJ	Aplicação do Tema nº 784 do STF. Ausência de preterição, quando a autoridade competente para decidir sobre a necessidade de provimentos adicionais não exerce essa atribuição discricionária.
Preterição de candidatos	Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança nº 55.622/SP (Brasil, 2018c)	STJ	Concurso público regionalizado. Reconhecimento de ilegalidade na nomeação de candidato PCD, em preterição da ampla concorrência. Observância à ordem classificatória prevista em edital, que alocou a 1ª vaga ao candidato da ampla concorrência e a 2ª vaga ao candidato PCD, aplicando-se a reserva a partir disso.

Fonte: elaborado pelo autor, com exame da jurisprudência citada pela CGU (Brasil, 2022c).

Quase todos os julgados sobre proporcionalidade decorrem da judicialização do certame anterior do órgão (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a), permitindo inferir, junto àqueles sobre preterição (Brasil, 2015b, 2017a, 2018c), receio institucional com possíveis impugnações, em uma visão pragmática ao risco de judicialização (Alcântara, 2012). Entretanto, a análise dos precedentes revela um comportamento inovador pela CGU, visto que nenhum deles refere-se à redistribuição de vagas reservadas à política de cotas.

Os casos sobre proporcionalidade, na verdade, determinavam que convocações adicionais seguissem a mesma proporção prevista inicialmente (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a, 2019c). Porém, a CGU não interpretou as vinte vagas remanescentes como **supervenientes**, o que

resultaria no percentual de reserva legal especificamente sobre elas; ao contrário, tratando-as como vagas **originais** do certame – como, de fato, eram –, realizou o recálculo da reserva legal tomando a integralidade das vagas do órgão central (254), de modo a não reduzir a quantidade real de beneficiários totais da política.

Desenhou-se, portanto, uma tese nova, conjugando jurisprudências em situações apenas análogas. De um lado, a ADC nº 41/DF justificou o emprego das cotas sobre a totalidade de vagas (Brasil, 2017b, 2022a). De outro, precedentes do STJ legitimaram a redistribuição proporcional dessas vagas cotistas entre as especialidades, para assegurar isonomia entre os beneficiários (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a).

4.4. A legitimação da redistribuição pelo “fiscal da lei”

Conquanto não tenha sido identificado litígio judicial sobre a redistribuição das cotas pela CGU, o instituto foi questionado por meio de diversos requerimentos de informação pública. No entanto, o principal ato de oposição ocorreu quando candidatos que se sentiram lesionados representaram o concurso perante o MPF, em uma demonstração prática da ascensão do Ministério Público como importante fiscal dos atos públicos e como um dos principais atores da judicialização (Schabbach; Garcia, 2021).

No MPF, as “denúncias” foram reunidas no Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59, compondo dois argumentos antagônicos: (i) um ampliativo, pelo qual a redistribuição deveria contemplar as vagas alocadas em outras lotações; e (ii) um restritivo, pelo qual a aplicação da legislação de cotas deveria limitar-se às vagas remanejadas (Brasil, 2022f). Esse procedimento consiste em uma atuação extrajudicial, que permite a interferência da instituição de forma mais autônoma, sem a intermediação do Poder Judiciário, cuja provocação segue apenas uma possibilidade, a critério do Parquet em sua interação com o gestor público (Rodrigues, R.; Oliveira, 2022).

Todavia, a contragosto dos representantes, a instituição foi importante para consolidar a juridicidade da redistribuição. Após avaliar as explicações da CGU, o MPF compreendeu pela ausência de violações à ordem jurídica, reconhecendo a incidência da reserva legal sobre a totalidade das vagas alocadas apenas na unidade de redistribuição como decorrência da articulação dos precedentes jurisprudenciais empregados à decisão administrativa (Brasil, 2022f). Encaminhado o procedimento ao arquivamento, este foi homologado e, posto que apresentadas novas reclamações, o MPF manteve sua decisão, mingando as alegações de irregularidade (Brasil, 2022e, 2023c).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A judicialização, enquanto ascende como objeto de estudo, apresenta múltiplas perspectivas, incluindo aquela afeta à concretização de direitos fundamentais (Mânica, 2008; Carvalho, 2019). Nesse contexto, inclui-se também a criação de novas fontes jurídicas ao ciclo de políticas públicas (Lourenço, 2012; Marrara, 2014; Jardim, 2018).

Este artigo buscou contribuir ao debate a partir da política de cotas para pessoas negras e pessoas com deficiência em concursos públicos. O objetivo foi averiguar como a administração pública federal apreende os entendimentos do Poder Judiciário, tendo-se escolhido, como estudo de caso, o certame conduzido pela Controladoria-Geral da União entre 2021 e 2022, em virtude da apresentação destacada de motivos jurisprudenciais para abordar a impossibilidade de vagas reservadas à política de cotas serem revertidas à ampla concorrência, como aprioristicamente orienta a legislação.

No entanto, durante a análise dos precedentes aduzidos pelo órgão, percebeu-se que a decisão adotada pela CGU foi muito além de um simples ato de reprodução dos posicionamentos judiciais. Ao contrário, por um cotejo de deliberações tidas em situações apenas análogas, com vistas à efetividade da política de cotas e à necessidade de recrutamento, a administração formulou um entendimento inovador em certame com fragmentação de vagas: a redistribuição das vagas, proporcionalmente entre as especialidades, com o recálculo da reserva legal de cotas, a partir da totalidade das vagas oferecidas à unidade de lotação, mantendo-se a efetividade da ação afirmativa.

A solução da CGU, nesse sentido, demonstrou a inserção da jurisprudência não apenas como fonte jurídica na legitimação das condutas administrativas, mas também como referencial para elucubrar novas formas de responder às lacunas da legislação que tutela a política de cotas. Sob essa qualidade, o caso também reforçou a importância de maiores complementações normativas, sobretudo em concursos com fracionamento de vagas, um tema que, por exemplo, não foi disciplinado na Instrução Normativa MGI nº 23/2023, sobre cotas raciais na administração federal (Brasil, 2023c).

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, G. C. S. Judicialização da saúde: uma reflexão à luz da teoria dos jogos. *Revista CEJ*, v. 16, n. 57, p. 88-94, 2012.

ARAÚJO, L. A. D.; MAIA, M. Inclusão e concurso público: análise crítica da jurisprudência sobre pessoas com deficiência. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 16, n. 65, p. 135-157, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v16i65.269>.

ARRUDA, D. O.; BULHÕES, L. M. G.; SANTOS, C. O. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. *Serviço Social & Sociedade*, n. 145, p. 91-111, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.294>.

AZEVEDO, C. M. M. C. Cota racial e Estado: abolição do racismo ou direitos de raça? *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 121, p. 213-239, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000100010>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Edital CGU nº 5, de 13 de junho de 2022. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-cgu-n-5-de-13-de-junho-de-2022-407806622>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Edital de Concurso CGU nº 1, de 22 de dezembro de 2021a (retificado pelo Edital CGU nº 1, de 14 de janeiro de 2022). Brasília, 2021a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/76866>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Informativa nº 602/2022/SE/CGU. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=6879023>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Parecer nº 169/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=6879023>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 1.293, de 30 de junho de 2022. Brasília, 2022d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.293-de-30-de-junho-de-2022-411958003>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991. Promulga a Convenção nº 159 da OIT. Brasília, 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0129.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853/1989. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018. Reserva de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos. Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Estrutura Regimental da CGU. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.html. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Promulga a Convenção nº 111 da OIT. Brasília, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública; Universidade de Brasília. Judicialização em concursos públicos a partir da Lei nº 12.990/2014. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7819>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica IPEA nº 17/2014. Brasília: Ipea, 2014a. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=21377. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório de Pesquisa – Reserva de vagas para negros na administração pública. Brasília: Ipea, 2016a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=781. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Ingresso nas universidades federais. Brasília, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Brasília, 2014b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.html. Acesso em: 1 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a LINDB. Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regime jurídico dos servidores públicos civis. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Planos de benefícios da Previdência Social. Brasília, 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023. Brasília, 2023c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mgi-n-23-de-25-de-julho-de-2023-499276293>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Relatório de servidores ativos por tipo de deficiência. Brasília, 22 fev. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/relatorio-de-servidores-ativos-por-tipo-de-deficiencia>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Termo de Deliberação da 143ª Sessão Revisão-ordinária. Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59. Brasília, 25 out. 2022e. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Termo de Deliberação da 165ª Sessão Revisão-ordinária. Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59. Brasília, 7 nov. 2023c. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Promoção de Arquivamento do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59. Brasília, 10 set. 2022f. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no MS nº 20.799/DF. Rel. Min. Gurgel de Faria. Brasília, 9 out. 2019a. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 21.297/DF. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 28 set. 2016b. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 21.402/DF. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 14 set. 2016c. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 20.778/DF. Rel. Min. Og Fernandes. Brasília, 10 jun. 2015a. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS nº 47.532/PA. Rel. Min. Sérgio Kukina. Brasília, 25 abr. 2017a. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AREsp nº 1.425.161/RS. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 19 mar. 2019b. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no RMS nº 57.737/PB. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 9 maio 2019c. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no RMS nº 55.622/SP. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 17 abr. 2018c. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 62.040/MG. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 17 dez. 2019d. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC nº 41/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, 8 jun. 2017b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.476/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, 8 set. 2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 186/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 abr. 2012b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 837.311/PI. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, 9 dez. 2015b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na ADI nº 7.654/DF. Rel. Min. Flávio Dino. Brasília, 17 jun. 2024b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. *Revista NAU Social*, v. 11, n. 20, p. 5-19, 2020. DOI: <https://doi.org/10.9771/ns.v11i20.35672>.

BULOS, U. L. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CAMARGO, D. A.; COSTA, M. M. M. Cotas raciais em concursos públicos: uma forma de concretização da cidadania ou de discriminação reversa. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 18, n. 1, p. 65-85, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p65-85>.

CARVALHO, O. F. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v6i3.59730>.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 36. ed., 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; SCHWARTZ, I. V. D. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para as mucopolissacaridoses. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, n. 3, p. 479-489, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012000300008>.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Operacionalizando a equidade racial no Poder Judiciário: uma análise da implementação da Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c4783a5d-1522-4a0b-b428-4be22ffd7ee2/full>. Acesso em: 20 jan. 2025.

GARCIA, V. G. Panorama da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho no Brasil. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 12, n. 1, p. 165-187, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462014000100010>.

GOMES, A. S. História e debates contemporâneos sobre as cotas raciais no serviço público brasileiro: entre a efetividade e o controle. *Revista Faces de Clio*, v. 10, n. 19, p. 165-191, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2359-4489.2024.v10.41947>.

JARDIM, S. G. F. Cotas raciais nos concursos públicos: edital e jurisprudência. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas (RS): IFRS campus Canoas, 2018. p. 194-213. Disponível em: <https://goo.gl/m2u7gN>. Acesso em: 9 mar. 2024.

LIMA, E. V. D. O equívoco brasileiro: cotas raciais em concursos públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 271, p. 281-315, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60768>.

LOURENÇO, H. Precedente judicial como fonte do direito: algumas considerações sob a ótica do novo CPC. *Revista da Advocacia-Geral da União*, v. 11, n. 33, p. 241-271, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v11.n.33.2012.107>.

MÂNICA, F. B. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, v. 1, n. 8, p. 89-104, 2008.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i1p23-51>.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, n. 175, p. 8-28, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053146788>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral nº 3447 (XXX), de 9 de dezembro de 1975. Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Estudos Feministas*, v. 16, n. 3, p. 887-896, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300010>.

RIBEIRO, M. A.; CARNEIRO, R. A inclusão indesejada: as empresas brasileiras face à Lei de Cotas para Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho. *Organizações & Sociedade*, v. 16, n. 50, p. 545-564, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302009000300008>.

RODRIGUES, P. S.; PEREIRA, E. L. A percepção das pessoas com deficiência sobre o trabalho e a Lei de Cotas: uma revisão da literatura. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 31, n. 1, e310114, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310114>.

RODRIGUES, R. V.; OLIVEIRA, V. E. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. *Revista Direito GV*, v. 18, n. 3, e2231, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202231>.

SANTANA, J. C. Lei de Cotas, políticas da (in)visibilidade e cidadanias decoloniais. *Educação & Realidade*, v. 48, e122396, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-6236122396vs01>.

SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 21, n. 1, p. 130-143, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752>.


SOUZA, M. C. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. *Educação em Debate*, v. 42, n. 83, p. 85-97, 2020.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>.

VASCONCELOS, F. D. Muito além do concurso: cotas para pessoas com deficiência no serviço público. *Revista Baiana da Inspeção do Trabalho*, v. 1, n. 1, p. 59-73, 2016.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Carlos Bom Fim de Oliveira

 <https://orcid.org/0009-0001-9683-4960>

Mestrando em Políticas Públicas e Governo na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Servidor federal da Controladoria-Geral da União (CGU).

carlos.bfo@outlook.com