27/11/2026

Número: **3019308-21.2026.8.06.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**
Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**
Órgão julgador: **10º Gabinete do Órgão Especial**
Última distribuição : **15/07/2026**
Valor da causa: **R$ 0,00**
Assuntos: **Controle de Constitucionalidade**
Nível de Sigilo: **0 (Público)**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO CEARA (AUTOR)	
Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará (AUTOR)	
ESTADO DO CEARA (INTERESSADO)	

Outros participantes	
CEARA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (INTERESSADO)	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (INTERESSADO)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
45848545	27/11/2026 10:46	Voto do Magistrado	Voto
46580126	27/11/2026 10:46	Acórdão	ACÓRDÃO SEGUNDO GRAU

ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR WASHINGTON LUIS BEZERRA DE ARAUJO

PROCESSO: 3019308-21.2026.8.06.0000
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
INTERESSADOS: ESTADO DO CEARÁ; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Ementa: **Direito Constitucional. Direito Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 17.432/2021. Reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos do Poder Executivo estadual. Procedimento de heteroidentificação. Eliminação do certame do candidato cuja autodeclaração não é validada ou que não comparece ao procedimento. Interpretação conforme à Constituição Estadual. Permanência na ampla concorrência. Ressalva das hipóteses de fraude ou má-fé apuradas em procedimento próprio. Extensão por arrastamento ao decreto regulamentar. Pedido parcialmente procedente.**

I. Caso em exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará com o objetivo de obter interpretação conforme à Constituição Estadual do art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, com a redação dada pela Lei Estadual nº 17.455/2021. O dispositivo determina a eliminação do concurso do candidato cuja autodeclaração como preto ou pardo não for validada pela comissão de heteroidentificação ou que não comparecer ao procedimento. O autor pede que a eliminação se restrinja à participação do candidato como cotista, assegurada sua permanência na ampla concorrência.

II. Questão em discussão

2. Há quatro questões em discussão: (i) definir se a expressão "será eliminado do concurso" admite interpretação conforme à Constituição Estadual ou se tem sentido unívoco; (ii) estabelecer se a eliminação integral do certame do candidato cuja autodeclaração não foi validada, ou que não compareceu ao procedimento, é compatível com o princípio da igualdade e com o acesso aos cargos públicos; (iii) determinar se a interpretação fixada deve alcançar o decreto que regulamenta a lei; e (iv) definir se cabe a modulação dos efeitos da decisão.

III. Razões de decidir

3. O pedido de audiência pública não comporta acolhimento, pois a controvérsia é eminentemente

jurídica e as perspectivas dos movimentos sociais e dos órgãos técnicos já estão documentadas nos autos.
4. A interpretação conforme só é vedada quando contraria o sentido inequívoco que o Poder Legislativo pretendeu dar à norma. A expressão "será eliminado do concurso" comporta mais de um sentido, porque o art. 2º, § 1º, da lei limita a validação à participação no certame pelo sistema de cotas e o art. 1º, § 3º, assegura a concorrência simultânea às vagas reservadas e às da ampla concorrência.
5. A própria Assembleia Legislativa, órgão de que emanou a norma, sustenta que o dispositivo deve ser lido no sentido pretendido pelo autor, e as três Câmaras de Direito Público deste Tribunal adotam essa leitura em controle difuso.
6. A eliminação integral do candidato com nota suficiente para a ampla concorrência não é necessária à proteção da reserva de vagas, que se preserva com sua exclusão da lista de cotistas, e configura restrição desproporcional à igualdade e ao acesso aos cargos públicos.
7. A não validação da autodeclaração traduz juízo fenotípico divergente e não revela, por si só, fraude. A eliminação do certame só se justifica quando apurada fraude ou má-fé em procedimento próprio, com contraditório e ampla defesa.
8. O não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação equivale à desistência da concorrência às vagas reservadas e não autoriza a exclusão do candidato da ampla concorrência.
9. A legislação federal sobre reserva de vagas não é parâmetro de controle da lei estadual, e a solução adotada decorre exclusivamente da Constituição do Estado.
10. O decreto regulamentar depende da validade e do sentido da lei que regulamenta, razão pela qual o art. 1º, § 6º, do Decreto Estadual nº 34.534/2022 e a remissão de seu art. 2º, §§ 2º a 4º, à Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018 recebem, por arrastamento, a mesma interpretação.
11. A modulação de efeitos, requerida de forma genérica, não se justifica. A decisão, porém, não desconstitui por si só as situações estabilizadas pela coisa julgada, pela prescrição ou pela decadência.

IV. Dispositivo e Tese

12. Pedido julgado parcialmente procedente.

Tese de julgamento: 1. A expressão "será eliminado do concurso", constante do art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, deve ser interpretada como exclusão do candidato da disputa pelas vagas reservadas, assegurada sua permanência na ampla concorrência, desde que atenda, em cada fase do certame, aos critérios de aprovação e classificação previstos no edital para os candidatos dessa modalidade, como notas mínimas, notas de corte e cláusula de barreira. 2. A eliminação do certame somente é admitida quando apurada fraude ou má-fé na autodeclaração em procedimento administrativo próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa. 3. O não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação equivale à desistência da concorrência às vagas reservadas, assegurada a permanência na ampla concorrência nas mesmas condições.

_____

Dispositivos relevantes citados: CF/88, art. 5º, XXXVI, LIV e LV; CE/89, arts. 14, I e III, 127, III, 128, parágrafo único, e 154, caput, I e II; Lei Estadual nº 17.432/2021, arts. 1º, § 3º, e 2º, §§ 1º e 2º; Lei Estadual nº 17.455/2021; Decreto Estadual nº 34.534/2022, arts. 1º, §§ 3º e 6º, e 2º, §§ 2º a 4º; Lei Federal nº 15.142/2025, art. 3º, § 2º; Lei nº 9.868/1999, arts. 9º, § 1º, e 27; Decreto nº 20.910/1932, art. 1º; CPC, arts. 966, V, e 975; Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018, arts. 8º, § 5º, e 11; RITJCE, art. 112, II.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADC nº 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 8/6/2017; STF, Rp nº 1.417/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 9/12/1987; STF, ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 31/5/2006; STF, RE nº 730.462 (Tema 733), Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 28/5/2015; TJCE, Apelação Cível nº 0200022-41.2022.8.06.0170, Rel. Des. Fernando Luiz Ximenes Rocha, 1ª Câmara de Direito Público, j. 27/1/2025; TJCE, Agravo Interno na Apelação Cível nº 0200022-34.2022.8.06.0140, Rel. Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite, 2ª Câmara de Direito Público, j. 9/10/2024; TJCE, Apelação Cível nº 0202301-62.2022.8.06.0117, Rel. Des.ª Tereze Neumann Duarte Chaves, 2ª Câmara de Direito Público, j. 19/11/2025; TJCE, Agravo de Instrumento nº 0621344-77.2022.8.06.0000, Rel. Des. Washington Luís Bezerra de Araújo, 3ª Câmara de Direito Público, j. 16/5/2022; TJCE, Apelação Cível nº 0200021-88.2022.8.06.0030, Rel. Des.ª Joriza Magalhães Pinheiro, 3ª Câmara de Direito Público, j. 11/3/2024.

ACÓRDÃO

Acordam os integrantes do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, em conhecer da ação direta de inconstitucionalidade, rejeitar o pedido de designação de audiência pública e julgar parcialmente procedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Fortaleza, data informada pelo sistema.

Desembargador WASHINGTON LUÍS BEZERRA DE ARAÚJO
Relator

RELATÓRIO

Ação direta de inconstitucionalidade, sem pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-

Geral de Justiça do Estado do Ceará, com fundamento no art. 127, III, da Constituição do Estado do Ceará. A ação pede que se confira interpretação conforme à Constituição Estadual ao art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, na redação dada pela Lei Estadual nº 17.455/2021. O dispositivo determina a eliminação do concurso do candidato cuja autodeclaração como preto ou pardo não for validada pela comissão de heteroidentificação, bem como do candidato que não comparecer a esse procedimento, nos certames do Poder Executivo estadual.

Petição Inicial (Id 39435185): o autor sustentou que o dispositivo impugnado ofende o princípio da igualdade previsto no art. 14, III, da Constituição Estadual. Segundo ele, o dispositivo impede que o candidato inscrito como cotista, cuja condição não foi validada ou que faltou ao procedimento, continue na disputa das vagas de ampla concorrência em igualdade com os demais. Afirmou que o candidato de boa-fé pode ter fenótipo limítrofe, interpretado de forma negativa pela comissão, e que a lei acaba por eliminar candidato "não negro" que poderia concorrer de forma justa com os demais. Invocou o art. 3º, § 2º, da Lei Federal nº 15.142/2025, que permite ao candidato com autodeclaração indeferida prosseguir no certame pela ampla concorrência. Apontou contradição interna na lei estadual, pois o art. 1º, § 3º, permite aos candidatos negros concorrer simultaneamente às vagas reservadas e às da ampla concorrência. Citou precedente da 3ª Câmara de Direito Público deste Tribunal (Agravo de Instrumento nº 0621344-77.2022.8.06.0000), que entendeu que a não validação da autodeclaração afasta o candidato apenas das vagas reservadas. Citou também julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AMS nº 1010048-88.2018.4.01.3400) e do Tribunal de Justiça de Sergipe (MS nº 0006538-87.2024.8.25.0000) no mesmo sentido. Ao final, requereu que a expressão "será eliminado do concurso" se restrinja à participação do candidato como cotista, garantida sua permanência na ampla concorrência. Juntou o texto da Lei Estadual nº 17.432/2021 (Id 39435187) e o da Lei Federal nº 15.142/2025 (Id 39436397).

Despacho (Id 39519955): determinei a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para prestar informações em trinta dias (art. 128, §§ 4º e 5º, do RITJCE) e a citação do Procurador-Geral do Estado para se manifestar em quinze dias (art. 128, § 7º, do RITJCE), com vista posterior à Procuradoria-Geral de Justiça (art. 129 do RITJCE).

Manifestação do Estado do Ceará (Id 41302895): o Procurador-Geral do Estado defendeu a improcedência do pedido. Afirmou que a técnica da interpretação conforme tem limites na literalidade do texto e na vontade do legislador e q'ue a expressão "será eliminado do concurso" não admite o sentido de eliminação parcial. Lembrou que essa vontade foi reafirmada pela Lei Estadual nº 17.455/2021, editada pouco mais de um mês depois, e concluiu que o pedido substitui um modelo legislativo por outro. Com apoio na ADC nº 41, sustentou que a presunção de constitucionalidade se reforça quando a norma tem amplo consenso parlamentar e protege grupo minoritário. Disse que a Lei Federal nº 15.142/2025 se aplica apenas aos concursos da administração pública federal e que sua transposição violaria a autonomia do Estado (art. 18 da CF/88). Observou que o art. 11 da Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018 também previa, à época da edição da lei estadual, a eliminação do candidato não confirmado. Defendeu a legitimidade da opção legislativa com base na ADPF nº 186, na ADC nº 41, em doutrina especializada e em manifestações de movimentos negros e de órgãos estaduais contrárias à alteração. Negou contradição com o art. 1º, § 3º, pois a

concorrência simultânea seria o regime de quem teve a autodeclaração validada. Negou também ofensa à igualdade, porque a diferenciação decorreria da conduta voluntária do candidato que optou pela reserva, cuja recondução à ampla concorrência tornaria essa opção "sem custo algum". Requereu a designação de audiência pública (art. 112, II, do RITJCE). Subsidiariamente, caso se admita alguma restrição ao dispositivo, pediu que a eliminação seja mantida ao menos nos casos de má-fé e de não comparecimento injustificado, com modulação de efeitos que resguarde os certames em curso e as situações consolidadas. Juntou parecer da Academia Cearense de Direito (Id 41302896), documentos de procedimento do Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público relativos a reuniões realizadas em 2022 (Ids 41302897 e 41302898) e a Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018 (Id 41302905).

Informações (Id 42064943): a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará afirmou que não há inconstitucionalidade no dispositivo, porque a leitura sistemática dos arts. 1º, § 3º, e 2º, § 2º, da Lei nº 17.432/2021 já conduz ao sentido pretendido pelo autor. Nessa leitura, a não validação da autodeclaração ou a ausência ao procedimento afasta o candidato apenas das vagas reservadas e não impede sua permanência na ampla concorrência quando tiver pontuação suficiente. Invocou a justificativa do projeto de lei e o precedente da 3ª Câmara de Direito Público. Sustentou que a Lei Federal nº 15.142/2025 não serve de parâmetro de invalidação da norma estadual e concluiu pela preservação do dispositivo, com a interpretação que assegura ao candidato a permanência na ampla concorrência.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (Id 42302775): o Procurador-Geral de Justiça ratificou a inicial e opinou pela procedência do pedido. Esclareceu que o parâmetro de controle é o art. 14, III, da Constituição Estadual, e não a lei federal, citada apenas para argumentar. Sustentou que a eliminação total do candidato é sanção desproporcional e desnecessária, pois a proteção do sistema de cotas já se alcança com a exclusão da disputa das vagas reservadas. Afirmou que as informações da Assembleia Legislativa coincidem em substância com o pedido e que a interpretação conforme é necessária para conferir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante à leitura constitucionalmente adequada.

É o relatório.

VOTO

Admissibilidade

A ação foi proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, legitimado pelo art. 127, III, da Constituição do Estado do Ceará. Seu objeto é lei estadual contestada em face da própria Constituição Estadual, especificamente do princípio da igualdade previsto no art. 14, III. Estão presentes, portanto, os pressupostos para o processamento da ação direta.

A petição inicial contém alguns erros materiais. Ela se refere a "lei municipal" e ao Município de Aquiraz, atribui a redação do dispositivo à "Lei Estadual nº 14.455/2021" e menciona, em uma

passagem, o inciso II do art. 14 da Constituição Estadual. Essas falhas não comprometem a compreensão da causa de pedir nem do pedido, que identificam com precisão a norma impugnada e o parâmetro de controle, como demonstram as manifestações do Estado do Ceará e da Assembleia Legislativa.

Conheço, pois, da ação.

Pedido de audiência pública

O Estado do Ceará requereu a designação de audiência pública, nos termos do art. 112, II, do Regimento Interno deste Tribunal. Pretende ouvir representantes dos movimentos negros, integrantes de comissões de heteroidentificação, gestores da política estadual de igualdade racial e estudiosos da matéria.

O pedido não comporta acolhimento. A audiência pública, prevista no art. 112, II, do RITJCE e no art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, aplicável por analogia, é providência instrutória facultativa. Ela se destina às hipóteses em que o relator entende necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato.

Não é o caso dos autos. A controvérsia é eminentemente jurídica, pois diz respeito ao alcance da expressão "será eliminado do concurso" em face da Constituição Estadual e aos limites da técnica da interpretação conforme. Sua solução não depende da elucidação de fatos.

Além disso, as diferentes correntes de opinião sobre a matéria já estão documentadas nos autos. O próprio requerente juntou o parecer da Academia Cearense de Direito (Id 41302896), o ofício da Assessoria Especial de Acolhimento aos Movimentos Sociais e as memórias das reuniões promovidas pelo Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público. Dessas reuniões participaram representantes do movimento negro, da Defensoria Pública, da Procuradoria-Geral do Estado e da Polícia Militar (Ids 41302897 e 41302898). Esses elementos bastam para que o colegiado conheça as perspectivas sociais e técnicas envolvidas.

Rejeito, portanto, o pedido de designação de audiência pública.

Delimitação da controvérsia

Não está em discussão a constitucionalidade da política de reserva de vagas instituída pela Lei Estadual nº 17.432/2021, nem a legitimidade do procedimento de heteroidentificação. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade de ambos no julgamento da ADC nº 41, ao fixar a seguinte tese:

> 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. (STF, ADC nº 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno,

julgada em 8/6/2017)

A controvérsia limita-se à consequência atribuída pelo art. 2º, § 2º, da lei ao candidato cuja autodeclaração não é validada pela comissão ou que não comparece ao procedimento. O dispositivo tem a seguinte redação:

> Art. 2.º [...] § 2.º O candidato cuja autodeclaração não for validada na forma do § 1.º deste artigo ou que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso.

Cumpre definir se a expressão "será eliminado do concurso" significa a exclusão do candidato de todo o certame ou apenas da disputa pelas vagas reservadas.

Cabimento da interpretação conforme

O Estado do Ceará sustenta que a expressão teria sentido unívoco, o que impediria o emprego da interpretação conforme. A objeção retoma a conhecida orientação do Supremo Tribunal Federal sobre os limites da técnica:

> Por isso, se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar o sentido inequívoco que o Poder Legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme à Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo. (STF, Rp nº 1.417/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 9/12/1987)

Esse limite não é ultrapassado no caso. O próprio art. 2º, em seu § 1º, delimita o objeto do procedimento de heteroidentificação, que se destina à "**validação de sua participação no certame pelo sistema de cotas**". O § 2º disciplina a consequência da falta dessa validação. Por isso, a expressão "será eliminado do concurso" admite ser compreendida como eliminação da concorrência pelo sistema de cotas, que é justamente a participação que não foi validada.

Essa leitura ganha força diante do art. 1º, § 3º, da mesma lei, segundo o qual os candidatos negros "poderão concorrer, no concurso público, tanto às vagas reservadas quanto às vagas destinadas à ampla concorrência". A leitura isolada do art. 2º, § 2º, colocaria os dois dispositivos em tensão, o que demonstra a existência de mais de um sentido possível.

O argumento da vontade unívoca do legislador também não se sustenta.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, órgão de que emanou a norma, afirma nas informações prestadas (Id 42064943) que o dispositivo deve ser compreendido exatamente no sentido defendido na inicial. A Lei Estadual nº 17.455/2021, por sua vez, apenas acrescentou a hipótese de não comparecimento e alterou o § 1º, sem esclarecer o alcance da eliminação.

Tampouco os atos infralegais conferem ao dispositivo o sentido unívoco sustentado pelo requerido. O Decreto Estadual nº 34.534/2022 foi editado no exercício do poder regulamentar (CE, art. 88, IV) e se destina à fiel execução da lei, de modo que não pode fixar o sentido do texto legal que

regulamenta. É a lei que delimita o regulamento, e não o contrário. Com mais razão, a Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018, ato de órgão federal destinado a disciplinar os concursos da União, não serve de critério para interpretar a lei estadual. A remissão do art. 2º, § 1º, da Lei nº 17.432/2021 às normas federais limita-se, "no que couber", ao procedimento da comissão de heteroidentificação, e não alcança a consequência jurídica da não validação, regulada pelo § 2º. Por isso, a coincidência entre o art. 11 da portaria e a leitura defendida pelo Estado do Ceará não demonstra que essa seja a única interpretação possível da lei.

A pluralidade de sentidos encontra confirmação, ademais, na jurisprudência deste Tribunal. Em controle difuso, as três Câmaras de Direito Público firmaram o entendimento de que o candidato cuja autodeclaração não é validada deve permanecer no certame pela ampla concorrência, se tiver nota suficiente, salvo quando evidenciada fraude ou má-fé:

> O art. 1º, § 3º da Lei Estadual nº 17.432/2021 dispõe que o candidato negro concorrerá concomitantemente tanto às vagas reservadas, quanto às destinadas à ampla concorrência. Assim, aparentemente, a exegese correta do art. 2º, §2º da mesma lei e da cláusula 7.4 do Edital nº 01/2021-SSPDS é no sentido de que a não-validação da autodeclaração desclassifica o candidato apenas no concurso para as vagas reservadas aos candidatos negros/pardos, sendo permitida sua permanência no concurso de ampla concorrência, se obtida nota suficiente, à luz da cláusula de barreira. Precedentes do TJCE. (TJCE, Apelação Cível nº 0200021-88.2022.8.06.0030, Rel. Des.ª Joriza Magalhães Pinheiro, 3ª Câmara de Direito Público, julgada em 11/3/2024)
>
> Nesse contexto, não obstante a existência de norma editalícia que autorize a exclusão sumária do concurso caso a banca não reconheça a veracidade da autodeclaração do candidato, a melhor interpretação a ser conferida ao regramento que trata das cotas para pessoas pardas e pretas é no sentido de que o candidato considerado não cotista na heteroidentificação deve permanecer no certame na lista da ampla concorrência, caso possua nota para tanto, salvo quando evidenciada fraude ou má-fé. Precedentes TJCE. (TJCE, Apelação Cível nº 0200022-41.2022.8.06.0170, Rel. Des. Fernando Luiz Ximenes Rocha, 1ª Câmara de Direito Público, julgada em 27/1/2025)
>
> Inexistindo comprovação de falsidade na autodeclaração ou de má-fé, a exclusão do candidato de todas as listas viola os princípios da razoabilidade e da boa-fé objetiva, sendo válida sua manutenção no certame na modalidade de ampla concorrência. (TJCE, Apelação Cível nº 0202301-62.2022.8.06.0117, Rel. Des.ª Tereze Neumann Duarte Chaves, 2ª Câmara de Direito Público, julgada em 19/11/2025)

No mesmo sentido: TJCE, Agravo Interno na Apelação Cível nº 0200022-34.2022.8.06.0140, Rel. Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite, 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 9/10/2024; e TJCE, Agravo de Instrumento nº 0621344-77.2022.8.06.0000, de minha relatoria, 3ª Câmara de Direito Público, julgado em 16/5/2022.

Não se trata, portanto, de atribuir à norma sentido estranho ao seu texto. Trata-se de reconhecer, com eficácia contra todos e efeito vinculante (CE, art. 128, parágrafo único), a leitura que este Tribunal já vem adotando de forma reiterada. Essa leitura atende à diretriz do voto condutor da

ADC nº 41, segundo a qual se deve conferir às normas da política de cotas "a interpretação mais favorável à concretização dos seus objetivos".

A interpretação conforme, aliás, é técnica de deferência ao legislador, porque preserva o texto e afasta apenas uma de suas leituras possíveis. Ela atende, assim, à preocupação manifestada pelo Estado do Ceará com a presunção de constitucionalidade das leis

Incompatibilidade da eliminação integral com a Constituição Estadual

A leitura que impõe a exclusão do candidato de todo o certame não resiste ao confronto com a Constituição Estadual. O art. 14, III, impõe ao Estado a defesa da igualdade e o combate a qualquer forma de discriminação em razão de raça e cor. O art. 154, I e II, assegura o acesso aos cargos públicos a quem preencha os requisitos legais e condiciona a investidura à aprovação em concurso público.

A heteroidentificação tem uma finalidade específica: impedir que as vagas reservadas sejam ocupadas por quem não é destinatário da política afirmativa. Essa finalidade se realiza integralmente com a exclusão do candidato da lista de cotistas. A partir desse momento, ele deixa de disputar as vagas reservadas, e a política fica preservada.

A eliminação de todo o certame, por isso, não é necessária à proteção da reserva de vagas. Ela funciona como sanção autônoma, que coloca o candidato em situação pior que a de qualquer outro concorrente da ampla concorrência com o mesmo desempenho. O candidato deixa de ser tratado como cotista e, ao mesmo tempo, perde a possibilidade de concorrer às vagas para as quais demonstrou mérito.

A restrição é desproporcional, portanto, porque impõe sacrifício ao acesso aos cargos públicos sem ganho correspondente para a política que pretende proteger. Viola, assim, o art. 14, III, e o art. 154, I e II, da Constituição Estadual.

Há ainda um efeito que contraria a própria finalidade da lei. A eliminação integral desestimula candidatos negros, sobretudo pardos de fenótipo limítrofe, a concorrer às vagas reservadas, pelo risco de perderem também a disputa na ampla concorrência. Por isso, ao contrário do que sustenta o Estado do Ceará, a norma assim lida não protege o grupo minoritário. Ela restringe direitos de parte de seus próprios destinatários, o que enfraquece, e não reforça, a presunção de constitucionalidade segundo os parâmetros invocados da ADC nº 41.

Também não procede o argumento de que a recondução à ampla concorrência tornaria a opção pela reserva "sem custo algum". O candidato perde o acesso às vagas reservadas e continua sujeito à apuração de fraude, cuja consequência é a eliminação, como se verá adiante. O incentivo à fraude apontado pela doutrina citada pelo requerido pressupõe que o fraudador fique impune, o que a solução aqui adotada não permite.

As manifestações dos movimentos sociais juntadas pelo Estado do Ceará revelam a preocupação de que a alteração enfraqueça as comissões de heteroidentificação. A solução aqui adotada não

interfere na função dessas comissões. O juízo fenotípico que emitem continua a definir quem concorre às vagas reservadas, e permanece sujeito ao controle de legalidade, inclusive quanto à motivação e à observância do contraditório e da ampla defesa, como exige a tese fixada na ADC nº 41. A única mudança é que o seu resultado deixa de produzir efeitos fora da lista de cotistas.

As partes debateram, por fim, a Lei Federal nº 15.142/2025, cujo art. 3º, § 2º, permite ao candidato com autodeclaração indeferida prosseguir pela ampla concorrência. Essa lei rege apenas os certames da administração pública federal e não é parâmetro de controle da legislação estadual, que se submete à autonomia do Estado (CF/88, art. 18). A conclusão deste voto, contudo, não depende dela, pois decorre exclusivamente da Constituição do Estado do Ceará.

Ressalva das hipóteses de fraude ou má-fé

A proteção da política afirmativa exige, por outro lado, que se distingam duas situações. A primeira é a do candidato cuja autodeclaração não foi validada pela comissão, o que traduz apenas um juízo fenotípico divergente da percepção do próprio candidato. Esse resultado não revela, por si só, intenção de fraudar a reserva de vagas.

A segunda é a do candidato que, comprovadamente, declarou-se preto ou pardo de má-fé, com o propósito de se apropriar de vaga destinada a outrem. Somente nesta hipótese se justifica a eliminação do certame. A conduta fraudulenta ofende a moralidade administrativa (CE, art. 154, caput) e esvazia a política de combate à discriminação racial que o art. 14, III, da Constituição Estadual impõe ao Estado promover.

Mesmo assim, essa conclusão não pode decorrer automaticamente do resultado da heteroidentificação. Ela exige procedimento administrativo próprio, em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Essas garantias estão previstas no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelo Estado por força do art. 14, I, da Constituição Estadual. A exigência também decorre diretamente da tese fixada na ADC nº 41, que condiciona a legitimidade da heteroidentificação à garantia do contraditório e da ampla defesa. Não se trata, portanto, de criação judicial de requisito estranho à lei, mas de restrição da hipótese de incidência da eliminação aos limites constitucionais.

A distinção não é estranha ao debate travado nestes autos. As memórias das reuniões promovidas pelo Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público, juntadas pelo próprio Estado do Ceará (Id 41302898), revelam a preocupação em diferenciar o fraudador do candidato reprovado de boa-fé. A mesma ressalva consta dos precedentes das Câmaras de Direito Público deste Tribunal acima transcritos.

Acolho, nessa medida, o pedido subsidiário do Estado do Ceará quanto à má-fé. Por essa razão, o pedido inicial, formulado sem essa ressalva, é procedente apenas em parte.

Não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação

O pedido subsidiário do Estado do Ceará não comporta acolhimento quanto ao não

comparecimento.

O candidato que deixa de comparecer ao procedimento de heteroidentificação, na prática, abre mão de comprovar a condição que declarou. Sua ausência deve ser compreendida como desistência da concorrência às vagas reservadas, e não como causa de exclusão de todo o certame.

O mesmo raciocínio desenvolvido acima se aplica aqui. Com a desistência, o candidato não ocupa vaga reservada, e a política afirmativa fica integralmente protegida. Ele concorre apenas com o mérito que demonstrou na ampla concorrência.

Se houver indícios concretos de fraude anteriores à ausência, nada impede que a Administração instaure o procedimento de apuração de má-fé, nos termos da ressalva acima. A simples ausência, porém, não autoriza essa conclusão.

Extensão ao Decreto Estadual nº 34.534/2022

O Decreto Estadual nº 34.534/2022, publicado no Diário Oficial do Estado de 4/2/2022, regulamenta a Lei nº 17.432/2021. Seu art. 1º, § 6º, reproduz a mesma consequência prevista no art. 2º, § 2º, da lei, ao dispor que "o candidato cuja autodeclaração não for validada no procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso".

O decreto também remete, no art. 2º, §§ 2º a 4º, à Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018. Os arts. 8º, § 5º, e 11 dessa portaria preveem a eliminação do candidato ausente ou não confirmado, ainda que tenha nota suficiente para a ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.

O art. 1º, § 3º, do decreto, por sua vez, afirma que concorrerão às duas listas os candidatos negros "aprovados no procedimento de heteroidentificação". O dispositivo apenas descreve o regime de quem teve a autodeclaração validada. Não pode ser lido como vedação à permanência dos demais na ampla concorrência.

O Supremo Tribunal Federal admite a extensão da decisão de controle abstrato ao decreto regulamentar superveniente, ainda que não impugnado, em razão da relação de dependência entre a validade do regulamento e a da lei:

> Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. (STF, ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgada em 31/5/2006)

No caso, o que se estende ao decreto é a interpretação conforme, pela mesma razão: o regulamento só é válido no sentido constitucionalmente admitido para a lei que regulamenta. Sem essa extensão, a Administração poderia – ainda que sem respaldo legal constitucionalmente adequado – continuar a eliminar candidatos com base no decreto, e o provimento jurisdicional perderia efetividade.

Efeitos da decisão

O pedido de modulação de efeitos formulado pelo Estado do Ceará não comporta acolhimento. A técnica prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, aplicável por analogia ao controle concentrado estadual, é excepcional. Ela exige a demonstração concreta de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

O requerido limitou-se a pedi-la de forma genérica. Não indicou o marco temporal pretendido nem os prejuízos concretos que a eficácia ordinária da decisão acarretaria. Além disso, a interpretação conforme não suprime o texto normativo, apenas afasta o sentido incompatível com a Constituição Estadual.

Isso não significa que a decisão alcance indistintamente todas as situações pretéritas. A retroatividade própria do controle abstrato não desconstitui, por si só, as situações estabilizadas pela coisa julgada (CF/88, art. 5º, XXXVI), pela prescrição (Decreto nº 20.910/1932, art. 1º) ou pela decadência. O Supremo Tribunal Federal fixou essa orientação no julgamento do Tema 733 da repercussão geral:

> Afirma-se, portanto, como tese de repercussão geral que a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das sentenças anteriores que tenham adotado entendimento diferente; para que tal ocorra, será indispensável a interposição do recurso próprio ou, se for o caso, a propositura da ação rescisória própria, nos termos do art. 485, V, do CPC, observado o respectivo prazo decadencial (CPC, art. 495). (STF, RE nº 730.462, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 28/5/2015)

Essa orientação se aplica, com as devidas adaptações, à decisão deste Órgão Especial. Os candidatos eliminados com base no art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021 cujas pretensões tenham sido rejeitadas por decisão transitada em julgado só poderão rever essa situação pelos meios processuais próprios (CPC, arts. 966, V, e 975), e não pela simples invocação deste julgado.

Dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade, rejeito o pedido de designação de audiência pública **e julgo parcialmente procedente o pedido**. Confiro ao art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, com a redação dada pela Lei Estadual nº 17.455/2021, interpretação conforme à Constituição do Estado do Ceará, de modo que:

a) a não validação da autodeclaração no procedimento de heteroidentificação acarrete apenas a exclusão do candidato da disputa pelas vagas reservadas, assegurada sua permanência na ampla concorrência, desde que atenda, em cada fase do certame, aos critérios de aprovação e classificação previstos no edital para os candidatos dessa modalidade, como notas mínimas, notas de corte e cláusula de barreira, ressalvada a eliminação do certame quando, em procedimento administrativo próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa, se apurar fraude ou má-fé na autodeclaração;

b) o não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação seja compreendido como

desistência da concorrência às vagas reservadas, assegurada a permanência do candidato na ampla concorrência nos mesmos termos e condições da alínea anterior.

Por arrastamento, estendo a mesma interpretação ao art. 1º, § 6º, do Decreto Estadual nº 34.534/2022 e à remissão feita no art. 2º, §§ 2º a 4º, do mesmo decreto à Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018, na parte em que esta prevê a eliminação do candidato.

Rejeito o pedido de modulação de efeitos, sem prejuízo das situações já alcançadas pela coisa julgada, pela prescrição ou pela decadência.

Comunique-se a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado do Ceará.

É o voto que submeto à consideração de meus pares.

Fortaleza, data informada pelo sistema.

Desembargador WASHINGTON LUÍS BEZERRA DE ARAÚJO
Relator

ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR WASHINGTON LUIS BEZERRA DE ARAUJO

PROCESSO: 3019308-21.2026.8.06.0000
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
INTERESSADOS: ESTADO DO CEARÁ; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Ementa: **Direito Constitucional. Direito Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 17.432/2021. Reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos do Poder Executivo estadual. Procedimento de heteroidentificação. Eliminação do certame do candidato cuja autodeclaração não é validada ou que não comparece ao procedimento. Interpretação conforme à Constituição Estadual. Permanência na ampla concorrência. Ressalva das hipóteses de fraude ou má-fé apuradas em procedimento próprio. Extensão por arrastamento ao decreto regulamentar. Pedido parcialmente procedente.**

I. Caso em exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará com o objetivo de obter interpretação conforme à Constituição Estadual do art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, com a redação dada pela Lei Estadual nº 17.455/2021. O dispositivo determina a eliminação do concurso do candidato cuja autodeclaração como preto ou pardo não for validada pela comissão de heteroidentificação ou que não comparecer ao procedimento. O autor pede que a eliminação se restrinja à participação do candidato como cotista, assegurada sua permanência na ampla concorrência.

II. Questão em discussão

2. Há quatro questões em discussão: (i) definir se a expressão "será eliminado do concurso" admite interpretação conforme à Constituição Estadual ou se tem sentido unívoco; (ii) estabelecer se a eliminação integral do certame do candidato cuja autodeclaração não foi validada, ou que não compareceu ao procedimento, é compatível com o princípio da igualdade e com o acesso aos cargos públicos; (iii) determinar se a interpretação fixada deve alcançar o decreto que regulamenta a lei; e (iv) definir se cabe a modulação dos efeitos da decisão.

III. Razões de decidir

3. O pedido de audiência pública não comporta acolhimento, pois a controvérsia é eminentemente jurídica e as perspectivas dos movimentos sociais e dos órgãos técnicos já estão documentadas nos autos.
4. A interpretação conforme só é vedada quando contraria o sentido inequívoco que o Poder Legislativo pretendeu dar à norma. A expressão "será eliminado do concurso" comporta mais de um sentido, porque o art. 2º, § 1º, da lei limita a validação à participação no certame pelo sistema de cotas e o art. 1º, § 3º, assegura a concorrência simultânea às vagas reservadas e às da ampla concorrência.
5. A própria Assembleia Legislativa, órgão de que emanou a norma, sustenta que o dispositivo deve ser lido no sentido pretendido pelo autor, e as três Câmaras de Direito Público deste Tribunal adotam essa leitura em controle difuso.
6. A eliminação integral do candidato com nota suficiente para a ampla concorrência não é necessária à proteção da reserva de vagas, que se preserva com sua exclusão da lista de cotistas, e configura restrição desproporcional à igualdade e ao acesso aos cargos públicos.
7. A não validação da autodeclaração traduz juízo fenotípico divergente e não revela, por si só, fraude. A eliminação do certame só se justifica quando apurada fraude ou má-fé em procedimento próprio, com contraditório e ampla defesa.
8. O não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação equivale à desistência da concorrência às vagas reservadas e não autoriza a exclusão do candidato da ampla concorrência.
9. A legislação federal sobre reserva de vagas não é parâmetro de controle da lei estadual, e a solução adotada decorre exclusivamente da Constituição do Estado.
10. O decreto regulamentar depende da validade e do sentido da lei que regulamenta, razão pela qual o art. 1º, § 6º, do Decreto Estadual nº 34.534/2022 e a remissão de seu art. 2º, §§ 2º a 4º, à Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018 recebem, por arrastamento, a mesma interpretação.
11. A modulação de efeitos, requerida de forma genérica, não se justifica. A decisão, porém, não desconstitui por si só as situações estabilizadas pela coisa julgada, pela prescrição ou pela decadência.

IV. Dispositivo e Tese

12. Pedido julgado parcialmente procedente.

Tese de julgamento: 1. A expressão "será eliminado do concurso", constante do art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, deve ser interpretada como exclusão do candidato da disputa pelas vagas reservadas, assegurada sua permanência na ampla concorrência, desde que atenda, em cada fase do certame, aos critérios de aprovação e classificação previstos no edital para os candidatos dessa modalidade, como notas mínimas, notas de corte e cláusula de barreira. 2. A eliminação do certame somente é admitida quando apurada fraude ou má-fé na autodeclaração em procedimento administrativo próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa. 3. O não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação equivale à desistência da concorrência às vagas reservadas, assegurada a permanência na ampla concorrência nas mesmas condições.

_____

Dispositivos relevantes citados: CF/88, art. 5º, XXXVI, LIV e LV; CE/89, arts. 14, I e III, 127, III, 128, parágrafo único, e 154, caput, I e II; Lei Estadual nº 17.432/2021, arts. 1º, § 3º, e 2º, §§ 1º e 2º; Lei Estadual nº 17.455/2021; Decreto Estadual nº 34.534/2022, arts. 1º, §§ 3º e 6º, e 2º, §§ 2º a 4º; Lei Federal nº 15.142/2025, art. 3º, § 2º; Lei nº 9.868/1999, arts. 9º, § 1º, e 27; Decreto nº 20.910/1932, art. 1º; CPC, arts. 966, V, e 975; Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018, arts. 8º, § 5º, e 11; RITJCE, art. 112, II.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADC nº 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 8/6/2017; STF, Rp nº 1.417/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 9/12/1987; STF, ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 31/5/2006; STF, RE nº 730.462 (Tema 733), Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 28/5/2015; TJCE, Apelação Cível nº 0200022-41.2022.8.06.0170, Rel. Des. Fernando Luiz Ximenes Rocha, 1ª Câmara de Direito Público, j. 27/1/2025; TJCE, Agravo Interno na Apelação Cível nº 0200022-34.2022.8.06.0140, Rel. Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite, 2ª Câmara de Direito Público, j. 9/10/2024; TJCE, Apelação Cível nº 0202301-62.2022.8.06.0117, Rel. Des.ª Tereze Neumann Duarte Chaves, 2ª Câmara de Direito Público, j. 19/11/2025; TJCE, Agravo de Instrumento nº 0621344-77.2022.8.06.0000, Rel. Des. Washington Luís Bezerra de Araújo, 3ª Câmara de Direito Público, j. 16/5/2022; TJCE, Apelação Cível nº 0200021-88.2022.8.06.0030, Rel. Des.ª Joriza Magalhães Pinheiro, 3ª Câmara de Direito Público, j. 11/3/2024.

ACÓRDÃO

Acordam os integrantes do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, em conhecer da ação direta de inconstitucionalidade, rejeitar o pedido de designação de audiência pública e julgar parcialmente procedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Fortaleza, data informada pelo sistema.

Desembargador WASHINGTON LUÍS BEZERRA DE ARAÚJO
Relator

RELATÓRIO

Ação direta de inconstitucionalidade, sem pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-

Geral de Justiça do Estado do Ceará, com fundamento no art. 127, III, da Constituição do Estado do Ceará. A ação pede que se confira interpretação conforme à Constituição Estadual ao art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, na redação dada pela Lei Estadual nº 17.455/2021. O dispositivo determina a eliminação do concurso do candidato cuja autodeclaração como preto ou pardo não for validada pela comissão de heteroidentificação, bem como do candidato que não comparecer a esse procedimento, nos certames do Poder Executivo estadual.

Petição Inicial (Id 39435185): o autor sustentou que o dispositivo impugnado ofende o princípio da igualdade previsto no art. 14, III, da Constituição Estadual. Segundo ele, o dispositivo impede que o candidato inscrito como cotista, cuja condição não foi validada ou que faltou ao procedimento, continue na disputa das vagas de ampla concorrência em igualdade com os demais. Afirmou que o candidato de boa-fé pode ter fenótipo limítrofe, interpretado de forma negativa pela comissão, e que a lei acaba por eliminar candidato "não negro" que poderia concorrer de forma justa com os demais. Invocou o art. 3º, § 2º, da Lei Federal nº 15.142/2025, que permite ao candidato com autodeclaração indeferida prosseguir no certame pela ampla concorrência. Apontou contradição interna na lei estadual, pois o art. 1º, § 3º, permite aos candidatos negros concorrer simultaneamente às vagas reservadas e às da ampla concorrência. Citou precedente da 3ª Câmara de Direito Público deste Tribunal (Agravo de Instrumento nº 0621344-77.2022.8.06.0000), que entendeu que a não validação da autodeclaração afasta o candidato apenas das vagas reservadas. Citou também julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AMS nº 1010048-88.2018.4.01.3400) e do Tribunal de Justiça de Sergipe (MS nº 0006538-87.2024.8.25.0000) no mesmo sentido. Ao final, requereu que a expressão "será eliminado do concurso" se restrinja à participação do candidato como cotista, garantida sua permanência na ampla concorrência. Juntou o texto da Lei Estadual nº 17.432/2021 (Id 39435187) e o da Lei Federal nº 15.142/2025 (Id 39436397).

Despacho (Id 39519955): determinei a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para prestar informações em trinta dias (art. 128, §§ 4º e 5º, do RITJCE) e a citação do Procurador-Geral do Estado para se manifestar em quinze dias (art. 128, § 7º, do RITJCE), com vista posterior à Procuradoria-Geral de Justiça (art. 129 do RITJCE).

Manifestação do Estado do Ceará (Id 41302895): o Procurador-Geral do Estado defendeu a improcedência do pedido. Afirmou que a técnica da interpretação conforme tem limites na literalidade do texto e na vontade do legislador e q'ue a expressão "será eliminado do concurso" não admite o sentido de eliminação parcial. Lembrou que essa vontade foi reafirmada pela Lei Estadual nº 17.455/2021, editada pouco mais de um mês depois, e concluiu que o pedido substitui um modelo legislativo por outro. Com apoio na ADC nº 41, sustentou que a presunção de constitucionalidade se reforça quando a norma tem amplo consenso parlamentar e protege grupo minoritário. Disse que a Lei Federal nº 15.142/2025 se aplica apenas aos concursos da administração pública federal e que sua transposição violaria a autonomia do Estado (art. 18 da CF/88). Observou que o art. 11 da Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018 também previa, à época da edição da lei estadual, a eliminação do candidato não confirmado. Defendeu a legitimidade da opção legislativa com base na ADPF nº 186, na ADC nº 41, em doutrina especializada e em manifestações de movimentos negros e de órgãos estaduais contrárias à alteração. Negou contradição com o art. 1º, § 3º, pois a

concorrência simultânea seria o regime de quem teve a autodeclaração validada. Negou também ofensa à igualdade, porque a diferenciação decorreria da conduta voluntária do candidato que optou pela reserva, cuja recondução à ampla concorrência tornaria essa opção "sem custo algum". Requereu a designação de audiência pública (art. 112, II, do RITJCE). Subsidiariamente, caso se admita alguma restrição ao dispositivo, pediu que a eliminação seja mantida ao menos nos casos de má-fé e de não comparecimento injustificado, com modulação de efeitos que resguarde os certames em curso e as situações consolidadas. Juntou parecer da Academia Cearense de Direito (Id 41302896), documentos de procedimento do Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público relativos a reuniões realizadas em 2022 (Ids 41302897 e 41302898) e a Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018 (Id 41302905).

Informações (Id 42064943): a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará afirmou que não há inconstitucionalidade no dispositivo, porque a leitura sistemática dos arts. 1º, § 3º, e 2º, § 2º, da Lei nº 17.432/2021 já conduz ao sentido pretendido pelo autor. Nessa leitura, a não validação da autodeclaração ou a ausência ao procedimento afasta o candidato apenas das vagas reservadas e não impede sua permanência na ampla concorrência quando tiver pontuação suficiente. Invocou a justificativa do projeto de lei e o precedente da 3ª Câmara de Direito Público. Sustentou que a Lei Federal nº 15.142/2025 não serve de parâmetro de invalidação da norma estadual e concluiu pela preservação do dispositivo, com a interpretação que assegura ao candidato a permanência na ampla concorrência.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (Id 42302775): o Procurador-Geral de Justiça ratificou a inicial e opinou pela procedência do pedido. Esclareceu que o parâmetro de controle é o art. 14, III, da Constituição Estadual, e não a lei federal, citada apenas para argumentar. Sustentou que a eliminação total do candidato é sanção desproporcional e desnecessária, pois a proteção do sistema de cotas já se alcança com a exclusão da disputa das vagas reservadas. Afirmou que as informações da Assembleia Legislativa coincidem em substância com o pedido e que a interpretação conforme é necessária para conferir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante à leitura constitucionalmente adequada.

É o relatório.

VOTO

Admissibilidade

A ação foi proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, legitimado pelo art. 127, III, da Constituição do Estado do Ceará. Seu objeto é lei estadual contestada em face da própria Constituição Estadual, especificamente do princípio da igualdade previsto no art. 14, III. Estão presentes, portanto, os pressupostos para o processamento da ação direta.

A petição inicial contém alguns erros materiais. Ela se refere a "lei municipal" e ao Município de Aquiraz, atribui a redação do dispositivo à "Lei Estadual nº 14.455/2021" e menciona, em uma

passagem, o inciso II do art. 14 da Constituição Estadual. Essas falhas não comprometem a compreensão da causa de pedir nem do pedido, que identificam com precisão a norma impugnada e o parâmetro de controle, como demonstram as manifestações do Estado do Ceará e da Assembleia Legislativa.

Conheço, pois, da ação.

Pedido de audiência pública

O Estado do Ceará requereu a designação de audiência pública, nos termos do art. 112, II, do Regimento Interno deste Tribunal. Pretende ouvir representantes dos movimentos negros, integrantes de comissões de heteroidentificação, gestores da política estadual de igualdade racial e estudiosos da matéria.

O pedido não comporta acolhimento. A audiência pública, prevista no art. 112, II, do RITJCE e no art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, aplicável por analogia, é providência instrutória facultativa. Ela se destina às hipóteses em que o relator entende necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato.

Não é o caso dos autos. A controvérsia é eminentemente jurídica, pois diz respeito ao alcance da expressão "será eliminado do concurso" em face da Constituição Estadual e aos limites da técnica da interpretação conforme. Sua solução não depende da elucidação de fatos.

Além disso, as diferentes correntes de opinião sobre a matéria já estão documentadas nos autos. O próprio requerente juntou o parecer da Academia Cearense de Direito (Id 41302896), o ofício da Assessoria Especial de Acolhimento aos Movimentos Sociais e as memórias das reuniões promovidas pelo Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público. Dessas reuniões participaram representantes do movimento negro, da Defensoria Pública, da Procuradoria-Geral do Estado e da Polícia Militar (Ids 41302897 e 41302898). Esses elementos bastam para que o colegiado conheça as perspectivas sociais e técnicas envolvidas.

Rejeito, portanto, o pedido de designação de audiência pública.

Delimitação da controvérsia

Não está em discussão a constitucionalidade da política de reserva de vagas instituída pela Lei Estadual nº 17.432/2021, nem a legitimidade do procedimento de heteroidentificação. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade de ambos no julgamento da ADC nº 41, ao fixar a seguinte tese:

> 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. (STF, ADC nº 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno,

julgada em 8/6/2017)

A controvérsia limita-se à consequência atribuída pelo art. 2º, § 2º, da lei ao candidato cuja autodeclaração não é validada pela comissão ou que não comparece ao procedimento. O dispositivo tem a seguinte redação:

> Art. 2.º [...] § 2.º O candidato cuja autodeclaração não for validada na forma do § 1.º deste artigo ou que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso.

Cumpre definir se a expressão "será eliminado do concurso" significa a exclusão do candidato de todo o certame ou apenas da disputa pelas vagas reservadas.

Cabimento da interpretação conforme

O Estado do Ceará sustenta que a expressão teria sentido unívoco, o que impediria o emprego da interpretação conforme. A objeção retoma a conhecida orientação do Supremo Tribunal Federal sobre os limites da técnica:

> Por isso, se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar o sentido inequívoco que o Poder Legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme à Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo. (STF, Rp nº 1.417/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 9/12/1987)

Esse limite não é ultrapassado no caso. O próprio art. 2º, em seu § 1º, delimita o objeto do procedimento de heteroidentificação, que se destina à "**validação de sua participação no certame pelo sistema de cotas**". O § 2º disciplina a consequência da falta dessa validação. Por isso, a expressão "será eliminado do concurso" admite ser compreendida como eliminação da concorrência pelo sistema de cotas, que é justamente a participação que não foi validada.

Essa leitura ganha força diante do art. 1º, § 3º, da mesma lei, segundo o qual os candidatos negros "poderão concorrer, no concurso público, tanto às vagas reservadas quanto às vagas destinadas à ampla concorrência". A leitura isolada do art. 2º, § 2º, colocaria os dois dispositivos em tensão, o que demonstra a existência de mais de um sentido possível.

O argumento da vontade unívoca do legislador também não se sustenta.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, órgão de que emanou a norma, afirma nas informações prestadas (Id 42064943) que o dispositivo deve ser compreendido exatamente no sentido defendido na inicial. A Lei Estadual nº 17.455/2021, por sua vez, apenas acrescentou a hipótese de não comparecimento e alterou o § 1º, sem esclarecer o alcance da eliminação.

Tampouco os atos infralegais conferem ao dispositivo o sentido unívoco sustentado pelo requerido. O Decreto Estadual nº 34.534/2022 foi editado no exercício do poder regulamentar (CE, art. 88, IV) e se destina à fiel execução da lei, de modo que não pode fixar o sentido do texto legal que

regulamenta. É a lei que delimita o regulamento, e não o contrário. Com mais razão, a Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018, ato de órgão federal destinado a disciplinar os concursos da União, não serve de critério para interpretar a lei estadual. A remissão do art. 2º, § 1º, da Lei nº 17.432/2021 às normas federais limita-se, "no que couber", ao procedimento da comissão de heteroidentificação, e não alcança a consequência jurídica da não validação, regulada pelo § 2º. Por isso, a coincidência entre o art. 11 da portaria e a leitura defendida pelo Estado do Ceará não demonstra que essa seja a única interpretação possível da lei.

A pluralidade de sentidos encontra confirmação, ademais, na jurisprudência deste Tribunal. Em controle difuso, as três Câmaras de Direito Público firmaram o entendimento de que o candidato cuja autodeclaração não é validada deve permanecer no certame pela ampla concorrência, se tiver nota suficiente, salvo quando evidenciada fraude ou má-fé:

> O art. 1º, § 3º da Lei Estadual nº 17.432/2021 dispõe que o candidato negro concorrerá concomitantemente tanto às vagas reservadas, quanto às destinadas à ampla concorrência. Assim, aparentemente, a exegese correta do art. 2º, §2º da mesma lei e da cláusula 7.4 do Edital nº 01/2021-SSPDS é no sentido de que a não-validação da autodeclaração desclassifica o candidato apenas no concurso para as vagas reservadas aos candidatos negros/pardos, sendo permitida sua permanência no concurso de ampla concorrência, se obtida nota suficiente, à luz da cláusula de barreira. Precedentes do TJCE. (TJCE, Apelação Cível nº 0200021-88.2022.8.06.0030, Rel. Des.ª Joriza Magalhães Pinheiro, 3ª Câmara de Direito Público, julgada em 11/3/2024)
>
> Nesse contexto, não obstante a existência de norma editalícia que autorize a exclusão sumária do concurso caso a banca não reconheça a veracidade da autodeclaração do candidato, a melhor interpretação a ser conferida ao regramento que trata das cotas para pessoas pardas e pretas é no sentido de que o candidato considerado não cotista na heteroidentificação deve permanecer no certame na lista da ampla concorrência, caso possua nota para tanto, salvo quando evidenciada fraude ou má-fé. Precedentes TJCE. (TJCE, Apelação Cível nº 0200022-41.2022.8.06.0170, Rel. Des. Fernando Luiz Ximenes Rocha, 1ª Câmara de Direito Público, julgada em 27/1/2025)
>
> Inexistindo comprovação de falsidade na autodeclaração ou de má-fé, a exclusão do candidato de todas as listas viola os princípios da razoabilidade e da boa-fé objetiva, sendo válida sua manutenção no certame na modalidade de ampla concorrência. (TJCE, Apelação Cível nº 0202301-62.2022.8.06.0117, Rel. Des.ª Tereze Neumann Duarte Chaves, 2ª Câmara de Direito Público, julgada em 19/11/2025)

No mesmo sentido: TJCE, Agravo Interno na Apelação Cível nº 0200022-34.2022.8.06.0140, Rel. Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite, 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 9/10/2024; e TJCE, Agravo de Instrumento nº 0621344-77.2022.8.06.0000, de minha relatoria, 3ª Câmara de Direito Público, julgado em 16/5/2022.

Não se trata, portanto, de atribuir à norma sentido estranho ao seu texto. Trata-se de reconhecer, com eficácia contra todos e efeito vinculante (CE, art. 128, parágrafo único), a leitura que este Tribunal já vem adotando de forma reiterada. Essa leitura atende à diretriz do voto condutor da

ADC nº 41, segundo a qual se deve conferir às normas da política de cotas "a interpretação mais favorável à concretização dos seus objetivos".

A interpretação conforme, aliás, é técnica de deferência ao legislador, porque preserva o texto e afasta apenas uma de suas leituras possíveis. Ela atende, assim, à preocupação manifestada pelo Estado do Ceará com a presunção de constitucionalidade das leis

Incompatibilidade da eliminação integral com a Constituição Estadual

A leitura que impõe a exclusão do candidato de todo o certame não resiste ao confronto com a Constituição Estadual. O art. 14, III, impõe ao Estado a defesa da igualdade e o combate a qualquer forma de discriminação em razão de raça e cor. O art. 154, I e II, assegura o acesso aos cargos públicos a quem preencha os requisitos legais e condiciona a investidura à aprovação em concurso público.

A heteroidentificação tem uma finalidade específica: impedir que as vagas reservadas sejam ocupadas por quem não é destinatário da política afirmativa. Essa finalidade se realiza integralmente com a exclusão do candidato da lista de cotistas. A partir desse momento, ele deixa de disputar as vagas reservadas, e a política fica preservada.

A eliminação de todo o certame, por isso, não é necessária à proteção da reserva de vagas. Ela funciona como sanção autônoma, que coloca o candidato em situação pior que a de qualquer outro concorrente da ampla concorrência com o mesmo desempenho. O candidato deixa de ser tratado como cotista e, ao mesmo tempo, perde a possibilidade de concorrer às vagas para as quais demonstrou mérito.

A restrição é desproporcional, portanto, porque impõe sacrifício ao acesso aos cargos públicos sem ganho correspondente para a política que pretende proteger. Viola, assim, o art. 14, III, e o art. 154, I e II, da Constituição Estadual.

Há ainda um efeito que contraria a própria finalidade da lei. A eliminação integral desestimula candidatos negros, sobretudo pardos de fenótipo limítrofe, a concorrer às vagas reservadas, pelo risco de perderem também a disputa na ampla concorrência. Por isso, ao contrário do que sustenta o Estado do Ceará, a norma assim lida não protege o grupo minoritário. Ela restringe direitos de parte de seus próprios destinatários, o que enfraquece, e não reforça, a presunção de constitucionalidade segundo os parâmetros invocados da ADC nº 41.

Também não procede o argumento de que a recondução à ampla concorrência tornaria a opção pela reserva "sem custo algum". O candidato perde o acesso às vagas reservadas e continua sujeito à apuração de fraude, cuja consequência é a eliminação, como se verá adiante. O incentivo à fraude apontado pela doutrina citada pelo requerido pressupõe que o fraudador fique impune, o que a solução aqui adotada não permite.

As manifestações dos movimentos sociais juntadas pelo Estado do Ceará revelam a preocupação de que a alteração enfraqueça as comissões de heteroidentificação. A solução aqui adotada não

interfere na função dessas comissões. O juízo fenotípico que emitem continua a definir quem concorre às vagas reservadas, e permanece sujeito ao controle de legalidade, inclusive quanto à motivação e à observância do contraditório e da ampla defesa, como exige a tese fixada na ADC nº 41. A única mudança é que o seu resultado deixa de produzir efeitos fora da lista de cotistas.

As partes debateram, por fim, a Lei Federal nº 15.142/2025, cujo art. 3º, § 2º, permite ao candidato com autodeclaração indeferida prosseguir pela ampla concorrência. Essa lei rege apenas os certames da administração pública federal e não é parâmetro de controle da legislação estadual, que se submete à autonomia do Estado (CF/88, art. 18). A conclusão deste voto, contudo, não depende dela, pois decorre exclusivamente da Constituição do Estado do Ceará.

Ressalva das hipóteses de fraude ou má-fé

A proteção da política afirmativa exige, por outro lado, que se distingam duas situações. A primeira é a do candidato cuja autodeclaração não foi validada pela comissão, o que traduz apenas um juízo fenotípico divergente da percepção do próprio candidato. Esse resultado não revela, por si só, intenção de fraudar a reserva de vagas.

A segunda é a do candidato que, comprovadamente, declarou-se preto ou pardo de má-fé, com o propósito de se apropriar de vaga destinada a outrem. Somente nesta hipótese se justifica a eliminação do certame. A conduta fraudulenta ofende a moralidade administrativa (CE, art. 154, caput) e esvazia a política de combate à discriminação racial que o art. 14, III, da Constituição Estadual impõe ao Estado promover.

Mesmo assim, essa conclusão não pode decorrer automaticamente do resultado da heteroidentificação. Ela exige procedimento administrativo próprio, em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Essas garantias estão previstas no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelo Estado por força do art. 14, I, da Constituição Estadual. A exigência também decorre diretamente da tese fixada na ADC nº 41, que condiciona a legitimidade da heteroidentificação à garantia do contraditório e da ampla defesa. Não se trata, portanto, de criação judicial de requisito estranho à lei, mas de restrição da hipótese de incidência da eliminação aos limites constitucionais.

A distinção não é estranha ao debate travado nestes autos. As memórias das reuniões promovidas pelo Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público, juntadas pelo próprio Estado do Ceará (Id 41302898), revelam a preocupação em diferenciar o fraudador do candidato reprovado de boa-fé. A mesma ressalva consta dos precedentes das Câmaras de Direito Público deste Tribunal acima transcritos.

Acolho, nessa medida, o pedido subsidiário do Estado do Ceará quanto à má-fé. Por essa razão, o pedido inicial, formulado sem essa ressalva, é procedente apenas em parte.

Não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação

O pedido subsidiário do Estado do Ceará não comporta acolhimento quanto ao não

comparecimento.

O candidato que deixa de comparecer ao procedimento de heteroidentificação, na prática, abre mão de comprovar a condição que declarou. Sua ausência deve ser compreendida como desistência da concorrência às vagas reservadas, e não como causa de exclusão de todo o certame.

O mesmo raciocínio desenvolvido acima se aplica aqui. Com a desistência, o candidato não ocupa vaga reservada, e a política afirmativa fica integralmente protegida. Ele concorre apenas com o mérito que demonstrou na ampla concorrência.

Se houver indícios concretos de fraude anteriores à ausência, nada impede que a Administração instaure o procedimento de apuração de má-fé, nos termos da ressalva acima. A simples ausência, porém, não autoriza essa conclusão.

Extensão ao Decreto Estadual nº 34.534/2022

O Decreto Estadual nº 34.534/2022, publicado no Diário Oficial do Estado de 4/2/2022, regulamenta a Lei nº 17.432/2021. Seu art. 1º, § 6º, reproduz a mesma consequência prevista no art. 2º, § 2º, da lei, ao dispor que "o candidato cuja autodeclaração não for validada no procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso".

O decreto também remete, no art. 2º, §§ 2º a 4º, à Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018. Os arts. 8º, § 5º, e 11 dessa portaria preveem a eliminação do candidato ausente ou não confirmado, ainda que tenha nota suficiente para a ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.

O art. 1º, § 3º, do decreto, por sua vez, afirma que concorrerão às duas listas os candidatos negros "aprovados no procedimento de heteroidentificação". O dispositivo apenas descreve o regime de quem teve a autodeclaração validada. Não pode ser lido como vedação à permanência dos demais na ampla concorrência.

O Supremo Tribunal Federal admite a extensão da decisão de controle abstrato ao decreto regulamentar superveniente, ainda que não impugnado, em razão da relação de dependência entre a validade do regulamento e a da lei:

> Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. (STF, ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgada em 31/5/2006)

No caso, o que se estende ao decreto é a interpretação conforme, pela mesma razão: o regulamento só é válido no sentido constitucionalmente admitido para a lei que regulamenta. Sem essa extensão, a Administração poderia – ainda que sem respaldo legal constitucionalmente adequado – continuar a eliminar candidatos com base no decreto, e o provimento jurisdicional perderia efetividade.

Efeitos da decisão

O pedido de modulação de efeitos formulado pelo Estado do Ceará não comporta acolhimento. A técnica prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, aplicável por analogia ao controle concentrado estadual, é excepcional. Ela exige a demonstração concreta de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

O requerido limitou-se a pedi-la de forma genérica. Não indicou o marco temporal pretendido nem os prejuízos concretos que a eficácia ordinária da decisão acarretaria. Além disso, a interpretação conforme não suprime o texto normativo, apenas afasta o sentido incompatível com a Constituição Estadual.

Isso não significa que a decisão alcance indistintamente todas as situações pretéritas. A retroatividade própria do controle abstrato não desconstitui, por si só, as situações estabilizadas pela coisa julgada (CF/88, art. 5º, XXXVI), pela prescrição (Decreto nº 20.910/1932, art. 1º) ou pela decadência. O Supremo Tribunal Federal fixou essa orientação no julgamento do Tema 733 da repercussão geral:

> Afirma-se, portanto, como tese de repercussão geral que a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das sentenças anteriores que tenham adotado entendimento diferente; para que tal ocorra, será indispensável a interposição do recurso próprio ou, se for o caso, a propositura da ação rescisória própria, nos termos do art. 485, V, do CPC, observado o respectivo prazo decadencial (CPC, art. 495). (STF, RE nº 730.462, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 28/5/2015)

Essa orientação se aplica, com as devidas adaptações, à decisão deste Órgão Especial. Os candidatos eliminados com base no art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021 cujas pretensões tenham sido rejeitadas por decisão transitada em julgado só poderão rever essa situação pelos meios processuais próprios (CPC, arts. 966, V, e 975), e não pela simples invocação deste julgado.

Dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade, rejeito o pedido de designação de audiência pública **e julgo parcialmente procedente o pedido**. Confiro ao art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 17.432/2021, com a redação dada pela Lei Estadual nº 17.455/2021, interpretação conforme à Constituição do Estado do Ceará, de modo que:

a) a não validação da autodeclaração no procedimento de heteroidentificação acarrete apenas a exclusão do candidato da disputa pelas vagas reservadas, assegurada sua permanência na ampla concorrência, desde que atenda, em cada fase do certame, aos critérios de aprovação e classificação previstos no edital para os candidatos dessa modalidade, como notas mínimas, notas de corte e cláusula de barreira, ressalvada a eliminação do certame quando, em procedimento administrativo próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa, se apurar fraude ou má-fé na autodeclaração;

b) o não comparecimento ao procedimento de heteroidentificação seja compreendido como

desistência da concorrência às vagas reservadas, assegurada a permanência do candidato na ampla concorrência nos mesmos termos e condições da alínea anterior.

Por arrastamento, estendo a mesma interpretação ao art. 1º, § 6º, do Decreto Estadual nº 34.534/2022 e à remissão feita no art. 2º, §§ 2º a 4º, do mesmo decreto à Portaria Normativa SGP/MP nº 4/2018, na parte em que esta prevê a eliminação do candidato.

Rejeito o pedido de modulação de efeitos, sem prejuízo das situações já alcançadas pela coisa julgada, pela prescrição ou pela decadência.

Comunique-se a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado do Ceará.

É o voto que submeto à consideração de meus pares.

Fortaleza, data informada pelo sistema.

Desembargador WASHINGTON LUÍS BEZERRA DE ARAÚJO
Relator