



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
NONA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Agravo de Instrumento nº. 0040544-20.2026.8.19.0000

Agravante : Jose Jorge Lirio Junior

Agravado : Município de Angra Dos Reis

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE DOCENTE II – PORTUGUÊS – ILHA. MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. CANDIDATO QUE CONCORRIA NA LISTAGEM DE COTISTAS, QUE TEVE SUA AUTODECLARAÇÃO INDEFERIDA PELA BANCA DE HETEROIDENTIFICAÇÃO. PRETENSÃO DE MANUTENÇÃO DO CANDIDATO NA LISTAGEM DE PESSOAS NEGRAS E PARDAS. DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU A TUTELA DE URGÊNCIA. ALEGAÇÃO DE QUE O ATO DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO QUE O CONSIDEROU INAPTO NÃO APRESENTOU JUSTIFICATIVA CONCRETA E INDIVIDUALIZADA ACERCA DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA SUA EXCLUSÃO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS POR BANCAS EXAMINADORAS QUANDO PRESENTE VÍCIO DE LEGALIDADE. PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO QUE, EMBORA LEGÍTIMO, DEVE OBSERVAR OS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, MEDIANTE FUNDAMENTAÇÃO CLARA, EXPLÍCITA E CONGRUENTE. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO QUE IMPOSSIBILITOU O EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA PELO CANDIDATO. NULIDADE DO ATO QUE CONSIDEROU O AGRAVANTE INAPTO. PREVALÊNCIA DA AUTODECLARAÇÃO POR VIA REFLEXA, SEM CONFIGURAR SUBSTITUIÇÃO DA BANCA EXAMINADORA PELO PODER JUDICIÁRIO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo de Instrumento nº. 0040544-20.2026.8.19.0000, em que figura como agravante José Jorge Lirio Junior e como agravado Município de Angra Dos Reis.



ACORDAM os Desembargadores que compõem a 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por UNANIMIDADE de votos, em CONHECER e DAR PROVIMENTO ao agravo de instrumento.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Márcio Quintes Gonçalves
Desembargador Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
NONA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Agravo de Instrumento nº. 0040544-20.2026.8.19.0000

Agravante : Jose Jorge Lirio Junior

Agravado : Município de Angra Dos Reis

V O T O

O recurso é tempestivo e o agravante é beneficiário da gratuidade de justiça. Assim, preenchidos todos os requisitos da admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

Trata-se, na origem, de ação proposta por candidato ao Concurso Público nº. 001/2024/PMAR, para o cargo de Docente II – Português – Ilha, tendo realizado autodeclaração como pessoa preta ou parda no ato de inscrição, conforme previsão editalícia.

Em seu requerimento de concessão de tutela de urgência, o autor, a despeito de seu expressivo desempenho na classificação geral, ocupando a 6ª colocação, com 84 (oitenta e quatro) pontos, teve sua autodeclaração indeferida em procedimento de heteroidentificação, sendo excluído da lista de cotas raciais, sob fundamento genérico de ausência de características fenotípicas.

O juízo *a quo* indeferiu a tutela de urgência requerida, sob o entendimento de inexistência de probabilidade do direito, conferindo prevalência, em juízo sumário, ao ato administrativo da banca examinadora. Por essa razão, o autor interpôs o presente agravo de instrumento.

A questão controvertida diz respeito à alegada ilegalidade do ato administrativo que considerou inapto o agravante na etapa de heteroidentificação. Segundo o agravante, o ato administrativo que o considerou inapto e a resposta ao seu recurso administrativo não apresentaram qualquer motivação concreta ou análise individualizada sobre os motivos de sua reprovação. Além disso, aduziu que é pessoa parda/negra, apresentando traços fenotípicos condizentes com este grupo étnico-racial, conforme provas juntadas aos autos.

De início, é de conhecimento corrente que a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos não exclui o controle judicial quanto à legalidade e constitucionalidade das decisões da Administração Pública.

No caso, o controle judicial recai sobre o seguinte ato praticado pela administração e que é questionado pelo agravante:

José Jorge Da Silva Junior	0880010505	DOCENTE II - PORTUGUÊS - CONTINENTE	INAPTO
----------------------------	------------	-------------------------------------	--------

Como se pode ver, o ato se limita a marcar a opção inapto em uma coluna.

Como também é sabido, a motivação constitui elemento essencial dos atos administrativos, sendo requisito de validade que se vincula tanto ao princípio da legalidade quanto ao devido processo administrativo. O art. 50, da Lei nº. 9.784/99, prevê que os atos administrativos devem ser devidamente motivados, mediante a exposição dos pressupostos fáticos e jurídicos que os sustentam, com especial rigor nos casos em que há negativa de direito, hipótese que se aplica ao caso em exame. Em total consonância com a legislação federal, o art. 48, da Lei nº. 5.427/2009, do Estado do Rio de Janeiro, diz que:

“Art. 48. As decisões proferidas em processo administrativo deverão ser motivadas, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I. neguem, limitem, modifiquem ou extingam direitos;

II. imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

- III. dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- IV. julguem recursos administrativos;
- V. decorram de reexame de ofício;
- VI. deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão, ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VII. importem em anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo;
- VIII. acatem ou recusem a produção de provas requeridas pelos interessados;
- IX. tenham conteúdo decisório relevante;**
- X. extingam o processo

§1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato e deverão compor a instrução do processo.

§2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, poderão ser utilizados recursos de tecnologia que reproduzam os fundamentos das decisões, desde que este procedimento não prejudique direito ou garantia dos interessados e individualize o caso que se está decidindo” – grifei.

Importa ressaltar que o que se discute aqui não é a política pública inclusiva, tampouco a legitimidade da existência de uma banca de heteroidentificação, mas sim um ato específico emanado pela banca de heteroidentificação.

A esse respeito, é importante salientar que o Supremo Tribunal Federal, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 41, reconheceu a constitucionalidade do dispositivo legal que instituiu a reserva de vagas às pessoas negras. Como bem destacado pelo eminente relator da referida ADC, o Ministro Roberto Barroso:

“As ações afirmativas em geral e a reserva de vagas para ingresso no serviço público em particular são políticas públicas voltadas para a efetivação do direito à igualdade. A igualdade constitui um direito fundamental e integra o conteúdo essencial da ideia de democracia 8. Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são fins em si mesmas, possuem o mesmo valor e merecem, por essa razão, igual respeito e consideração 9. A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença. No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa particularmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças, sejam raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras. A igualdade efetiva requer igualdade perante a lei, redistribuição e reconhecimento” (Ministro Roberto Barroso, ADC 41).

As bancas de aferição existem para garantir o direito à autodeclaração e combater fraudes. Elas são um complemento (têm caráter subsidiário) à autodeclaração, como diz a ADC nº. 41. Essas bancas podem usar a heteroidentificação e outras ferramentas de combate a fraudes, mas com uma condição essencial: devem sempre respeitar a dignidade das pessoas e garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, a questão consistiria em definir se, ao apenas externar os termos “apto” e “não apto”, a banca teria oportunizado o direito ao contraditório e a ampla defesa. E a resposta a esse questionamento é não.

Com efeito, vê-se, no caso, que não há nenhuma fundamentação individualizada ou ainda as razões pelas quais o candidato ora agravante seria inapto. Não parece haver contra o que recorrer, uma vez que não se tem como saber quais as razões levaram a banca a considerar o candidato inapto: foi a cor de sua pele, a textura de seus cabelos, os traços do rosto? Impossível saber!

Nesse sentido, diz o eminente ministro Gilmar Mendes no ARE nº. 1552615 ED / CE:

“A garantia de motivação do ato de eliminação salvaguarda o contraditório e a ampla defesa, uma vez que o candidato apenas poderá insurgir-se contra o ato de eliminação do certame se conhecer as razões que o fundamentam. Em observância ao contraditório e a ampla defesa, o candidato deve estar ciente das razões da sua exclusão, além dos critérios adotados pela Comissão para o indeferimento de seu recurso”.

É notória a ausência de motivação concreta e análise pormenorizada e individualizada. Dessa forma, há indícios de que o ato combatido tenha vício de motivação, uma vez que não apresenta justificativa clara e fundamentação individualizada para excluir o candidato da condição de cotista no certame, o que ofenderia os princípios da legalidade, do devido processo administrativo e da ampla defesa. É nesse sentido que a jurisprudência deste tribunal vem se posicionando. Vejamos:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. SISTEMA DE COTAS RACIAIS. EXCLUSÃO DE CANDIDATO COM BASE EM HETEROIDENTIFICAÇÃO. DIVERGÊNCIA NA CLASSIFICAÇÃO

FENOTÍPICA EM OUTROS CERTAMES. TUTELA DE URGÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Demanda ajuizada por candidato eliminado de concurso público na fase de heteroidentificação, por decisão da banca avaliadora que não reconheceu a condição fenotípica do autor como negro ou pardo. A decisão agravada deferiu a gratuidade de justiça e concedeu tutela provisória de urgência para determinar a inclusão do agravado na lista final do concurso na condição de cotista, respeitando sua classificação nas fases anteriores, sob pena de multa diária. A agravante sustenta que a decisão da banca é discricionária, fundamentada no edital, e que sua alteração pelo Judiciário viola a separação de poderes e compromete a lisura do certame. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se é possível a intervenção judicial na decisão administrativa da comissão de heteroidentificação em concurso público; (ii) estabelecer se estão presentes os requisitos para manutenção da tutela provisória de urgência que determinou a reinclusão do candidato no certame como cotista. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **A jurisprudência do STJ e do STF admite o controle jurisdicional de atos administrativos em concursos públicos, inclusive decisões das bancas de heteroidentificação, quando presentes vícios de legalidade, motivação ou violação ao contraditório e à ampla defesa.** 4. O critério fenotípico previsto em edital possui caráter subjetivo e admite margens de interpretação, devendo ser analisado com cautela quando houver divergência razoável, como no caso, em que o candidato foi reconhecido como negro/pardo em concursos anteriores de empresas estatais. 5. A existência de decisões administrativas distintas sobre a fenotipagem do agravado demonstra dúvida objetiva quanto ao enquadramento racial, o que justifica, em cognição sumária, a concessão da tutela provisória com base na presunção de boa-fé da autodeclaração. 6. A decisão judicial não viola o princípio da separação dos poderes, pois não substitui o juízo técnico da banca, mas exerce controle sobre eventual ilegalidade. 7. A tutela provisória se justifica diante do risco de dano irreversível ao direito do agravado de seguir no certame, diante da proximidade das etapas finais e da possibilidade de preterição irreparável. IV. DISPOSITIVO 8. *Recurso desprovido*” (0011969-36.2025.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). ALEXANDRE ANTONIO FRANCO FREITAS CÂMARA - Julgamento: 12/05/2025 - NONA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 2ª CÂMARA CÍVEL)) (Grifei).

“MANDADO DE SEGURANÇA. Direito Administrativo. Concurso público para formação de cadastro de reserva no Programa de Residência Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Edital 01/2014). Impetrante que sustenta a ilegalidade do ato que teria recusado, sem qualquer motivação, a sua autodeclaração, excluindo-o da concorrência às vagas reservadas às cotas raciais. 1. Ilegitimidade passiva arguida pela autoridade coatora que se afasta. Ato emanado da Comissão Especial de Avaliação formada com o objetivo de averiguar a veracidade das autodeclarações dos concorrentes das vagas reservadas para cotas raciais. Concurso que tem por finalidade a seleção de candidatos para formação de cadastro de reserva no Programa de Residência Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, sendo presidido pela Coordenação de Estágio e Residência Jurídica (COERJ), por meio de ato de delegação do Defensor Público Geral do Estado do Rio de Janeiro. Art. 6º, §3º, da Lei 12.016/09. Precedentes do STJ. 2. Mandado de segurança é garantia fundamental, com previsão no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e destina-se à proteção de direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, atingido por ilegalidade ou abuso de poder. 3. Impetrante que sustenta a violação do seu direito líquido e certo pelo suposto ato ilegal de recusa da autodeclaração realizada para concorrer às vagas reservadas para cotas raciais. Candidato que se autodeclara pardo. 4. Edital que prevê a formação de Comissão Especial de Avaliação, para verificação das declarações de pertencimento à população negra e indígena, bem como os requerimentos de inscrição em cotas de hipossuficiência, sendo constituída por um representante da Coordenação de Estágio e Residência Jurídica, bem como por um representante da Coordenação da Promoção da Equidade Racial (COOPERA) e por representante do Núcleo de Combate ao racismo e a

discriminação étnico-racial. Item 2.4.6 do Edital.5. Supremo Tribunal Federal que, ao julgar a Ação Direta de Constitucionalidade n.º 41/DF, declarou a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e firmou o entendimento de que "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.". Verificação que não se mostra ilegal e visa garantir o princípio da igualdade, afastando a prática de fraudes perpetradas pelos próprios candidatos.6. Todavia, neste caso específico, o ato administrativo de recusa da autodeclaração não foi devidamente motivado, deixando de indicar os fatos e os fundamentos do indeferimento do pleito, quanto às características que falecem ao candidato, impossibilitando, inclusive, que a parte interessada exercesse o contraditório e a ampla defesa. 7. **Dispõe o art. 50, da Lei nº 9.784/99 que "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (...) III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; (...)". Motivação que deve ser explícita, clara e congruente.**8. Ausência de motivação que constitui vício insanável, sendo nula a decisão que nega ao candidato o direito de concorrer pelas cotas raciais.9. Documentos carreados aos autos, como, por exemplo, fotos do impetrante desde a infância até a presente data, que demonstram a presença de traços fenotípicos, o que corrobora a necessidade de fundamentação do ato de recusa da autodeclaração. 10. Violação ao direito líquido e certo do impetrante evidenciado nos autos. **CONCESSÃO DA ORDEM"** (0004645-97.2022.8.19.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA. Des(a). MARIA CELESTE PINTO DE CASTRO JATAHY - Julgamento: 12/05/2022 - SEXTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 21ª CÂMARA CÍVEL)). (Grifei).

Ademais, ainda no âmbito da ADC nº. 41, o STF indica que a heteroidentificação tem caráter subsidiário à autodeclaração, servindo para evitar fraudes, devendo, no entanto, em casos de dúvida razoável, prevalecer a autodeclaração de identidade racial do candidato:

"Nas zonas de certeza positiva e nas zonas de certeza negativa sobre a cor (branca ou negra) do candidato, não haverá maiores problemas. Porém, quando houver dúvida razoável sobre o seu fenótipo, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial" (Ministro Roberto Barroso, ADC 41).

Apesar disso, não se deve aqui julgar em que "zona" o candidato se encontra, se na zona de certeza negativa ou se há dúvida razoável sobre seu fenótipo, para usar as palavras do eminente ministro Roberto Barroso, pois isso implicaria adentrar o mérito administrativo, o que vai de encontro ao Tema nº. 485 do STF, *in verbis*:

"Não compete ao Poder Judiciário substituir a banca examinadora para reexaminar o conteúdo das questões e os critérios de correção utilizados, salvo ocorrência de ilegalidade ou de inconstitucionalidade".

Dessa forma, dispensável a análise das fotos e do laudo médico colacionado aos autos, ou ainda as fotografias dos demais candidatos aprovados, uma

vez que o cerne da questão se fia na ilegalidade do ato que afastou o candidato da condição de destinatário da política pública de cotas raciais por vício de motivação. Assim, não subsistindo o ato, deve prevalecer, por via reflexa, a autodeclaração. Assim diz o eminente ministro Gilmar Mendes:

“Não se trata da hipótese de substituição de banca examinadora pelo Poder Judiciário, conduta vedada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme fixado no tema 485 da repercussão geral, cujo paradigma é o RE 632.853, de minha relatoria, posto que não fora apreciado o mérito propriamente dito da aptidão da candidata para concorrer no regime de cotas, mas apenas afastada a sua eliminação ante a falta de fundamentação da decisão quanto aos critérios objetivos utilizados na heteroidentificação, o que implicou, por via reflexa, na prevalência da autodeclaração do candidato” (Ministro Gilmar Mendes no ARE 1552615 ED / CE).

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do STF:

*“Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Embargos de declaração no agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Banca de heteroidentificação, concurso público, falta de critérios objetivos, precedentes. Embargos de declaração rejeitados. I. Caso em exame 1. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Estado do Ceará em face de acórdão proferido nos autos deste recurso extraordinário com agravo. O embargante requer a procedência dos declaratórios para que a parte autora realize um novo teste de heteroidentificação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a determinação do Tribunal de origem no sentido de que a autodeclaração da parte autora prevalece perante a decisão da banca de heteroidentificação, em virtude da falta de motivação da decisão desta última, ou se o Poder Judiciário estaria “substituindo” indevidamente a realização de nova avaliação por outra banca. III. Razões de decidir 3. **A jurisprudência desta Corte orienta que, em casos em que as decisões da banca de heteroidentificação não possuam critérios objetivos para desclassificar o candidato, a palavra deste, através da autodeclaração, deve se sobrepor.** IV. Dispositivo e tese 5. Embargos rejeitados. _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 93, IX. Jurisprudência relevante citada: Súmula 729 e Súmula Vinculante 684, ambas desta Suprema Corte” (ARE 1529077 AgR-ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-06-2025 PUBLIC 18-06-2025) (Grifo nosso). (Grifei).*

*“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo. embargos de declaração recebidos como agravo regimental. Banca de heteroidentificação. Autodeclaração. Prevalência da Autodeclaração. Precedentes. Agravo regimental desprovido. I. Caso em exame 1. Prevalência da autodeclaração sobre a decisão da banca de heteroidentificação para fins de aprovação de candidato por cotas em concurso público por decisão judicial. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a decisão do Tribunal de origem em fazer prevalecer a autodeclaração da parte no concurso público está em conformidade com a jurisprudência do STF. III. Razões de decidir 3. **De acordo com a Jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, quando a banca de heteroidentificação não apresenta fundamentação suficiente para a eliminação do candidato, prevalece a autodeclaração deste.** 4. Para entender de maneira diversa, seria necessário o revolvimento do acervo fático-probatório, incidindo a Súmula 279 do STF. IV. Dispositivo e tese 5. Recurso desprovido. _____ Jurisprudência relevante citada: Súmulas 279 e 454 do STF” (ARE 1552615 ED, Relator(a):*

GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 12-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-08-2025 PUBLIC 14-08-2025).

“Agravamento regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. 3. Cotas. Eliminação de candidato por critério de heteroidentificação. 4. Anulação do ato administrativo de eliminação, por falta de fundamentação. 5. Prevalência da autodeclaração. Precedentes. 6. Ausência de substituição da banca examinadora pelo Poder Judiciário. Decisão que não representa ofensa aos temas 1.009 e 485 da repercussão geral. 7. Necessidade de reexame do acervo probatório. Súmula 279 do STF. Precedentes. 8. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 9. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração da verba honorária”. (ARE 1496657 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-11-2024 PUBLIC 27-11-2024). (Grifei).

Como se vê, não apenas a inexistência de critérios objetivos, mas bem assim a falta de motivação na mera manifestação da banca que considerou o agravante inapto, impõe a prevalência da autodeclaração.

Por ser assim, **VOTO no sentido de CONHECER e DAR PROVIMENTO** o agravo de instrumento interposto por José Jorge Lirio Junior, a fim de reformar a decisão agravada no sentido de deferir a tutela de urgência, para determinar a suspensão do ato administrativo que considerou o Agravante inapto no procedimento de heteroidentificação.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Márcio Quintes Gonçalves
Desembargador Relator