

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.925 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO ALESSANDRO SARTOTI**  
**ADV.(A/S)** : **ROBERTO WOHLKE E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Conforme relatado, trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face da Lei 19.722/2026 do Estado de Santa Catarina, que estabelece a *“vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito do Estado de Santa Catarina”*.

Antes, porém, de apreciar a questão referente à constitucionalidade da Lei Estadual 19.722/2026 propriamente dita, passo expor razões que, em minha visão, impõem o não conhecimento de duas das ações diretas ora apreciadas.

#### **I – CONHECIMENTO DA ADI 7.925/SC. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DEFEITUOSA DO PARTIDO REQUERENTE. ILEGITIMIDADE ATIVA DAS DEMAIS ENTIDADES COAUTORAS**

Nos autos da **ADI 7.925/SC**, figuram como coautores o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a entidade Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes

## ADI 7925 / SC

(EDUCAFRO).

O primeiro requerente (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL) é partido político com representação no Congresso Nacional e, nessa qualidade, figura entre os legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, conforme dispõe o art. 103, VIII, da Constituição e o art. 2º, VIII, da Lei 9.868/1999.

**Quando do ajuizamento da ação direta, entretanto, foi juntada procuração outorgada apenas pela requerente UNE (ADI 7.925/SC, eDOC 2).** Diante desse cenário, intimei o primeiro requerente para regularizar a sua representação processual (ADI 7.925/SC, eDOC 23).

**A determinação, entretanto, não foi atendida, persistindo a situação de irregularidade na representação processual do primeiro requerente, justamente a parte legitimada a propor a ação direta de inconstitucionalidade.**

Registro, por fim, que o próprio PSOL posteriormente ajuizou a **ADI 7.929/SC**, também contra a Lei Estadual 19.722/2026 e desta vez com representação processual adequada (ADI 7.929/SC, eDOC 2), a indicar ser esta última, efetivamente, a legítima manifestação do partido requerente em prol da declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada.

Nesse contexto, na linha da iterativa jurisprudência desta Suprema Corte, impõe-se o indeferimento da petição inicial e o não conhecimento da ação direta. Nesse sentido, a título meramente exemplificativo, transcrevo a ementa da **ADI 2.187/BA**, de relatoria do Ministro Octávio Gallotti:

Ação direta de que não se conhece, por não haver sido cumprida a diligência destinada à regularização da representação processual (procuração com poderes específicos para atacar a norma impugnada) (**ADI 2.187/BA**, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 12.12.2003)

Assim, tendo em vista o grave defeito na representação processual

## ADI 7925 / SC

do primeiro requerente, não regularizado mesmo após intimação específica para tanto (ADI 7.925/SC, eDOC 23), impõe-se o não conhecimento da ação direta.

Excetuado do polo ativo o partido político que não regularizou sua representação processual a contento, entendo, quanto às demais requerentes da ADI 7.925/SC (UNE e EDUCAFRO), que se tratam de entidades que não se enquadram no conceito de “*entidade de classe de âmbito nacional*” (Constituição, art. 103, IX; Lei 9.868/1999, art. 2º, IX), na linha da jurisprudência desta Corte (v. g. ADI 894 MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ de 20.4.1995).

Nada obstante, destaco que, no caso concreto, o não conhecimento da ADI 7.925/SC não prejudicará a apreciação da questão constitucional de fundo, também suscitada nas demais ações diretas ora apreciadas (inclusive aquela ajuizada pelo próprio PSOL), de modo que os insumos trazidos pelas entidades coautoras – que com frequência tem prestado valiosa assistência a esta Corte, em inúmeros feitos processuais, na qualidade de *amicus curiae* – poderão servir para fins de informação e eventual convencimento dos membros do Tribunal.

### II – CONHECIMENTO DA ADI 7.926/SC. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA E A ATIVIDADE DA ENTIDADE DE CLASSE REQUERENTE

No caso da ADI 7.926/SC, figura como autora a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), entidade sindical de terceiro grau com representatividade nacional.

Nos termos do art. 103, IX da Constituição, é legitimada para propor ação direta de inconstitucionalidade a “*confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional*”. O dispositivo constitucional aludido, ao elencar vasto rol de legitimados para o controle concentrado, ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da

## ADI 7925 / SC

democratização de suas vias de acesso.

No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal condiciona a legitimidade, entre outras questões procedimentais, à representatividade da categoria em sua totalidade, à comprovação do caráter nacional da entidade, **e à exigência de que o objeto da ação de inconstitucionalidade guarde relação de pertinência com a atividade de representação da confederação ou da entidade de classe.**

Em sede doutrinária, já tive a oportunidade de alertar que uma aplicação desmedida do requisito da pertinência temática pode resultar em indevida limitação do direito de propositura de confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 1.248).

Nada obstante, na esteira do entendimento de que as ações de controle concentrado de constitucionalidade têm por finalidade precípua a proteção da ordem constitucional, e não a tutela de interesses particulares, é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido da necessidade de observância da pertinência temática como elemento relevante de racionalização do controle abstrato de constitucionalidade (*v. g.* ADI 1.157 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 17.11.2006; ADI 3.527 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 8.2.2019; ADI 4.384 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 18.2.2019).

Nesse contexto, na ambiência da jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, penso ser forçoso concluir que a CNTI não possui legitimidade para a propositura da ação direta ora apreciada, uma vez que o objeto da demanda (constitucionalidade de norma estadual que veda a adoção de cotas raciais em instituições de ensino superior estaduais) não guarda relação de pertinência com o seu escopo de atuação sindical.

No particular, considero que a argumentação da requerente no

## ADI 7925 / SC

sentido de que haveria pertinência temática uma vez que a norma impugnada *“atinge, com eficácia imediata, o acesso de trabalhadores e seus dependentes ao ensino superior e a políticas de inclusão (formação e qualificação), e interfere também no ecossistema de ensino que alimenta a força de trabalho qualificada e a própria mobilidade social”* (ADI 7.926/SC, eDOC 1, p. 2) indicam, em minha compreensão, relação quando muito indireta entre a atuação do requerente e o objeto da ação direta.

Com efeito, considero que não há relação direta e imediata entre a temática da metodologia de ingresso em instituições de ensino superior estaduais e a *“representação [...] dos interesses dos integrantes da categoria profissionais dos industriários [...], de entidades representativas dos trabalhadores na indústria, bem como a proteção, defesa, coordenação e orientação geral dos industriários inorganizados”* (ADI 7.926/SC, eDOC 6, p. 4).

Assim, por ausência de pertinência temática entre a matéria suscitada na ação direta e a atividade de representação da CNTI, entendo que a entidade carece da legitimidade ativa necessária para o ajuizamento da presente ação direta, razão pela qual não conheço da ADI 7.926/SC.

Nada obstante, também aqui ressalto que o exame do mérito da questão constitucional nas demais ações diretas significa que os insumos trazidos pela CNTI da ADI 7.926/SC de toda forma poderão servir para fins de informação e eventual convencimento dos membros do Tribunal.

Quanto às demais ações diretas, entendo que foram ajuizadas por legitimados universais para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade (partidos políticos com representação no Congresso Nacional e CFOAB – Constituição, art. 103, VII e VIII) e se encontram devidamente caracterizados todos os requisitos para o seu devido processamento, razão pela qual conheço das demais ações diretas e passo ao exame do mérito da questão constitucional.

**III – MÉRITO. DÉFICIT INCONSTITUCIONAL NA APRECIÇÃO DE FATOS E PROGNOSSES LEGISLATIVOS. CONSTITUCIONALIDADE DAS COTAS ÉTNICO-RACIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 19.722/2026.**

Em todas as ações diretas ora apreciadas é arguida a inconstitucionalidade integral da Lei 19.722/2026 do Estado de Santa Catarina, que estabelece a *“vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito do Estado de Santa Catarina”*. Transcrevo, por oportuno, o teor da norma impugnada:

Art. 1º Fica vedada, no Estado de Santa Catarina, a adoção de políticas de reserva de vagas ou qualquer forma de cota ou ação afirmativa, como vagas suplementares e medidas congêneres para o ingresso de estudantes ou contratação de docentes, técnicos e qualquer outro profissional em instituições de ensino superior públicas ou que recebam verbas públicas.

Parágrafo único. Ficam excluídas desta proibição a reserva de vagas à Pessoas com Deficiência (PCD), a reserva de vagas baseada em critérios exclusivamente econômicos e a reserva de vagas para estudantes oriundos de instituições estaduais públicas de ensino médio.

Art. 2º O descumprimento desta Lei, além da nulidade do certame, sujeitará o órgão ou entidade responsável pelas normas do certame às seguintes penalidades:

I – multa administrativa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por edital publicado em desacordo com esta Lei;

II – corte dos repasses de verbas públicas.

Art. 3º O descumprimento desta Lei sujeitará os agentes públicos responsáveis pela confecção e publicação das normas do certame a Procedimento Administrativo Disciplinar por

## ADI 7925 / SC

ofensa ao princípio da legalidade, sem prejuízo às demais sanções cabíveis.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se vê, a norma utiliza fórmula redacional que, logo no *caput* de seu art. 1º, veda, no Estado de Santa Catarina, “a adoção de políticas de reserva de vagas ou qualquer forma de cota ou ação afirmativa” em processos seletivos de ingresso “em instituições de ensino superior públicas ou que recebam verbas públicas” (grifo nosso).

Logo em seguida, entretanto, a norma contida no parágrafo único do mesmo dispositivo estabelece três exceções a essa suposta vedação irrestrita de políticas de ação afirmativa excetuando da regra geral “a reserva de vagas à Pessoas com Deficiência (PCD), a reserva de vagas baseada em critérios exclusivamente econômicos e a reserva de vagas para estudantes oriundos de instituições estaduais públicas de ensino médio”. **O que sobra após essa operação revela o efetivo propósito da norma: na prática, considerada as políticas de ação afirmativa usualmente utilizadas no ingresso em instituições de ensino superior, restam vedadas tão somente as políticas de ação afirmativa baseadas em critérios de natureza étnico-racial.**

Em complemento a essa regra principal, os demais dispositivos da lei estadual impugnada preveem sanções e consequências jurídicas do descumprimento da vedação às cotas raciais (art. 2º), bem como a responsabilização administrativa dos agentes públicos eventualmente responsáveis por eventual descumprimento (art. 3º).

Em face de tal quadro normativo, tem-se o ajuizamento das ações diretas ora apreciadas. Em linhas gerais, os requerentes das ações diretas sustentam que a norma catarinense (i) violaria competência legislativa da União, (ii) violaria as normas constitucionais que preveem o primado da dignidade humana, o dever de combate ao racismo e a autonomia universitária, (iii) bem como iria de encontro à jurisprudência desta

## ADI 7925 / SC

Suprema Corte, que em reiteradas oportunidades tem afirmado a constitucionalidade das ações afirmativas baseadas em critérios étnico-raciais frente ao princípio da isonomia.

De outro lado, o Governador do Estado de Santa Catarina e a ALESC defendem a constitucionalidade da norma argumentando que o ente estadual teria tão somente atuado no âmbito de sua legítima prerrogativa de adequar as políticas de inclusão à realidade demográfica e socioeconômica local, optando por um modelo que privilegia critérios objetivos e universais, como a vulnerabilidade socioeconômica e o percurso em escola pública, em detrimento de recortes puramente raciais.

Na visão do Estado de Santa Catarina, a possibilidade de utilização de ações afirmativas “*não autoriza que o Poder Público, mesmo perseguindo fins socialmente relevantes, volte a classificar pessoas por raça, etnia, gênero ou orientação sexual como critério de distribuição de oportunidades estatais*”, uma vez que “*a Constituição pretende reduzir as desigualdades, e não institucionalizá-las como categoria decisória permanente do Estado*”. Nesse contexto, o ente estadual sustenta que as ações afirmativas baseadas em critérios étnico-raciais padeceriam de um “*déficit de determinabilidade e controlabilidade dos fins*”, tendendo a “*operar como uma delegação aberta, como um atalho decisório, o que contraria o dever de motivação, a racionalidade do agir estatal e o próprio núcleo da isonomia*” (ADI 7.925/SC, eDOC 57, p. 6 – grifo nosso).

**Estabelecidos os contornos da questão constitucional discutida nas ações diretas, penso que a sua resolução passa necessariamente pela verificação dos fatos e prognoses legislativos adotados pelo legislador catarinense na edição da lei estadual impugnada.**

Com efeito, tenho que o caso em questão revela, eloquentemente, o quanto “*a comunicação entre norma e fato*” (*Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt*) porta-se como elemento constitutivo da interpretação constitucional moderna (MARENHOLZ, Ernst Gottfried. “*Verfassungsinterpretation aus praktischer Sicht*”. In: SCHNEIDER, Hans-Peter (org.). *Verfassungsrecht zwischen Wissenschaft und Richterkunst*:

## ADI 7925 / SC

Konrad Hesse zum 70. Geburtstag. Heidelberg: Müller, 1990, p. 54) – uma interpretação que se ancora no pressuposto de que o processo de conhecimento “*envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos*” (MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei n. 9.868/1999*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 272).

Essa circunstância é bem demonstrada pelas próprias razões trazidas aos autos das ações diretas, seja pelos múltiplos requerentes, seja pelas entidades admitidas a título de *amicus curiae*, seja pela própria defesa da constitucionalidade da norma impugnada realizada pela ALESC e pelo Governo de Santa Catarina, que, como visto acima, justificam o acerto da medida legislativa em uma suposta apreciação da eficácia e dos resultados da adoção de ações afirmativas baseadas em critérios puramente étnico-raciais.

Nesse contexto, ressalto que a análise jurisdicional de fatos e prognoses legislativos consiste em tópico tão delicado quanto antigo no desenvolvimento da jurisdição constitucional brasileira. Sobre o tema, já tive a oportunidade de registrar, em sede doutrinária, que a discussão referente à possibilidade de exame de fatos legislativos ou prognoses legislativas aceitos ou adotados pelo legislador ao promulgar uma dada norma constitui questão de importância capital para o exercício das atividades jurisdicionais das Cortes Constitucionais (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020, p. 1.218-1.225).

Considerada a dimensão de equiprimordialidade inerente à relação entre elementos fáticos e jurídicos na interpretação constitucional, tem-se a inegável importância da análise dos fatos e prognoses para a hígida prestação da jurisdição constitucional, incrementando não apenas a profundidade da análise da Corte, mas, sobretudo, conferindo legitimidade democrática às deliberações tomadas em sede de jurisdição constitucional. O reconhecimento da necessidade de um mergulho no acervo fático e na argumentação legislativa que norteou a produção

## ADI 7925 / SC

normativa controvertida, com efetivo diálogo com as nuances e percepções que ensejaram a escolha de determinado caminho ou estrutura, redimensiona a tarefa deste Tribunal.

Nesses termos, a aferição dos chamados fatos e prognoses legislativas inequivocamente constitui parte essencial do processo de controle de constitucionalidade, de modo que a verificação desses fatos relaciona-se íntima e indissociavelmente com a própria competência do Tribunal.

Sobre a temática, Victor Marcel Pinheiro qualifica a aferição, pela jurisdição constitucional, dos fatos e prognoses legislativos como *“um modelo de controle judicial de constitucionalidade com base nos argumentos apresentados no curso do processo legislativo”* em que o objeto da avaliação consiste efetivamente nas *“justificativas apresentadas para a tomada da decisão política, ou seja, o conteúdo dos argumentos apresentados pelos parlamentares”* e no qual a tarefa da corte constitucional se propõe a *“atribuir significado jurídico aos argumentos apresentados durante a tramitação legislativa para além de sua função informacional para fins interpretativos”* (PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira*. Rio de Janeiro: GZ, 2024. p. 390).

Ainda segundo o autor, a prática das cortes constitucionais no exame dos fatos e prognoses legislativos revela que *“a apresentação de argumentos públicos no processo de justificação da tomada de decisão legislativa não é mera faculdade, mas uma exigência que decorre do princípio da deliberação do devido processo legislativo”* (PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira*. Rio de Janeiro: GZ, 2024. p. 406)

**Nessa linha, existindo déficit na análise dos fatos verificados por parte do Poder Legislativo, ou seja, constatado que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta ou se mostra patentemente insuficiente, numa decisão de caráter restritivo de direitos fundamentais, então o Tribunal deve declarar a**

**inconstitucionalidade da medida questionada.**

É preciso registrar que a aferição dos fatos e prognoses legislativos pela Corte Constitucional é um controle de resultado (*Ergebniskontrolle*) e não do processo (*Verfahrenskontrolle*), de modo que não se cuida, no juízo de constitucionalidade, de analisar *como* o Legislativo examinou os fatos legislativos, mas *o que*, efetivamente, ele constatou (MENDES, Gilmar Ferreira. “Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial”. In: *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 479).

**Estabelecidos esses pressupostos, tenho que, no caso concreto, o exame dos fatos e prognoses legislativos que nortearam a edição da lei estadual impugnada deve necessariamente aferir se o ente estadual, ao estabelecer vedação absoluta da utilização de ações afirmativas pautadas em critérios étnico-raciais, levou em consideração razões concretas e objetivas quanto às consequências da interrupção da referida política pública e a sua eficácia.**

Nessa linha, vale ressaltar, decidiu esta Suprema Corte no recente julgamento do referendo da medida cautelar concedida nos autos **ADI 7.654/DF**. Na ocasião, apreciava-se celeuma referente à iminência do termo final de vigência da Lei 12.990/2014 – que estabeleceu política de ação afirmativa pautadas em critérios étnico-raciais no âmbito de concursos públicos federais, sem que o legislador tivesse procedido à devida reavaliação da matéria – de modo que se estava diante da pura e simples interrupção imediata da referida política pública. Nesse contexto, o então relator, Ministro Flávio Dino, concedeu medida cautelar para “*dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a fim de que o prazo constante no referido dispositivo legal seja entendido como marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa, determinação de prorrogação e/ou realinhamento e, caso atingido seu objetivo, previsão de medidas para seu encerramento, ficando afastada a interpretação que extinga abruptamente as cotas raciais previstas na Lei nº 12.990/2014*” (**ADI**

7654 MC-Ref/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 25.6.2024).

Ao apreciar a matéria, o Plenário, em deliberação unânime, referendou a medida cautelar, forte no fundamento de que “[o] fim da vigência da ação afirmativa sem que haja avaliação dos seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados, além de não resultar na mens legislatoris, [...] não se coaduna com as promessas constantes na nossa Constituição relativas à construção de uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades sociais e sem preconceito de raça, cor e outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV, CF/88)” (ADI 7654 MC-Ref/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 25.6.2024).

Assim, na linha do referido precedente, a decisão legislativa que implique na interrupção de ação afirmativa pautada em critérios étnico-raciais não pode prescindir da prévia “avaliação dos seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados”. E **isso porque – e nesse ponto tem razão os requerentes das ações diretas – esta Corte há muito já assentou que o estabelecimento de políticas de ação afirmativa calcadas em critérios de natureza étnico-racial não viola o princípio da isonomia** (v. g. ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 20.10.2014; RE 597.285/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 18.03.2014; ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2017).

Sobre a temática, a matéria foi primeiro assentada no paradigmático julgamento da ADPF 186/DF, em que a Corte apreciava a constitucionalidade do programa de ações afirmativas por critérios étnico-raciais estabelecido no processo de ingresso de alunos na Universidade de Brasília (UnB).

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal assentou que “[n]ão contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais

## ADI 7925 / SC

*determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares” (ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 20.10.2014 – grifo nosso)*

Especificamente sobre a inexistência de violação ao princípio da isonomia, destaquei, em meu voto, que:

Pensar a igualdade segundo o valor da fraternidade significa ter em mente as diferenças e as particularidades humanas em todos os seus aspectos. A tolerância em tema de igualdade, nesse sentido, impõe a igual consideração do outro em suas peculiaridades e idiosincrasias. **Numa sociedade marcada pelo pluralismo, a igualdade só pode ser igualdade com igual respeito às diferenças.** Enfim, no Estado democrático, a conjugação dos valores da igualdade e da fraternidade expressa uma normatividade constitucional no sentido de reconhecimento e proteção das minorias.

A questão da constitucionalidade de ações afirmativas voltadas ao objetivo de remediar desigualdades históricas entre grupos étnicos e sociais, com o intuito de promover a justiça social, representa um ponto de inflexão do próprio valor da igualdade. Diante desse tema, somos chamados a refletir sobre até que ponto, em sociedades pluralistas, a manutenção do status quo não significa a perpetuação de tais desigualdades. [...]

Não se deve esquecer, nesse ponto, o que Alexy trata como o paradoxo da igualdade, no sentido de que toda igualdade de direito tem por consequência uma desigualdade de fato, e toda desigualdade de fato tem como pressuposto uma desigualdade de direito (ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2001). **Assim, o mandamento constitucional de reconhecimento e proteção igual das diferenças impõe um**

**tratamento desigual por parte da lei.** O paradoxo da igualdade, portanto, suscita problemas dos mais complexos para o exame da constitucionalidade das ações afirmativas em sociedades plurais (ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 20.10.2014 – grifo nosso).

Pouco tempo depois, destaca-se também o julgamento do RE 597.285/RS, apreciado sob a sistemática da repercussão geral (Tema 203), oportunidade em que a Corte chegou à seguinte tese de julgamento: “É constitucional o uso de ações afirmativas, tal como a utilização do sistema de reserva de vagas (“cotas”) por critério étnico-racial, na seleção para ingresso no ensino superior público” (RE 597.285/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 18.03.2014).

Em resumo, esta Suprema Corte há muito assentou que a utilização chamadas cotas raciais para ingresso no ensino superior público não viola o princípio da isonomia (Constituição, art. 5º, *caput*). Pelo contrário, políticas dessa natureza, quando bem utilizadas, efetivamente concretizam o princípio da igualdade, concebido como igual respeito às diferenças e mandado de combate às desigualdades materiais.

**Além disso, registro que igualmente procede o argumento de boa parte dos requerentes no sentido de que a noção de que as ações afirmativas calcadas em critérios étnico-raciais violaria o princípio da isonomia encontra óbice também nos compromissos internacionais de combate ao racismo e à discriminação racial assumidos pelo Brasil e incorporados com status de emenda constitucional ao ordenamento jurídico pátrio.**

Refiro-me, no particular, à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmada pelo Brasil, na Guatemala, em 5.6.2013 e promulgada pelo Decreto 10.932/2022. A esse respeito, destaco o Artigo 5 da referida convenção, que dispõe o que segue:

**Artigo 5**

Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.

**Destaco, por fim, que a referida norma internacional foi incorporada ao ordenamento brasileiro na forma do § 3º do art. 5º da Constituição, razão pela qual é equivalente a emenda constitucional devendo funcionar, inclusive, como parâmetro de controle para aferição da constitucionalidade da norma impugnada.**

**Dessa maneira, é certo que as ações afirmativas baseadas em critérios étnico-raciais não violam, em abstrato, o princípio da isonomia.**

Dito de outra forma, ainda que se admita que o Estado de Santa Catarina possui margem de competência para legislar sobre a implementação de ações afirmativas no âmbito da administração pública estadual, é certo que eventual vedação às ações afirmativas baseadas em critérios étnico-raciais não pode se ancorar em alegada violação ao princípio da isonomia, por se tratar de tese inconstitucional já rechaçada não somente pela jurisprudência desta Corte, como também pelos próprios compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e incorporados ao ordenamento jurídico com status de emenda

## ADI 7925 / SC

constitucional (Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, Artigo 5).

A partir dessas premissas, volto-me ao processo legislativo que culminou na edição da Lei Estadual 19.722/2026 (PL 753/2025), cuja tramitação pode ser consultada no próprio sítio eletrônico da ALESC (disponível em: <https://portalelegis.alesc.sc.gov.br/proposicoes/zVaPo/documentos> – acesso em 8.4.2026).

No caso concreto, a norma impugnada origina-se de projeto de lei de autoria do deputado estadual Alex Brasil apresentado em 15.10.2025 com a seguinte justificativa:

O presente projeto de lei tem por finalidade assegurar a observância rigorosa dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no art. 37 da Constituição Federal. Trata-se de garantir que o acesso aos cargos, vagas e empregos públicos nas Instituições de Ensino Superior em Santa Catarina **ocorra mediante critérios objetivos, transparentes e isonômicos**, em estrita conformidade com o ordenamento jurídico.

Embora políticas afirmativas possam ser legítimas quando voltadas à superação de desigualdades econômicas historicamente consolidadas, sua implementação exige fundamentos objetivos e parâmetros claros de vulnerabilidade social, sob pena de comprometer a equidade e a própria legitimidade dos concursos públicos. **A adoção de cotas fundadas em outros critérios que não o estritamente econômico ou de origem estudantil em escolas públicas, suscita controvérsias jurídicas e pode colidir com os princípios da isonomia e da impessoalidade, ao criar distinções que não necessariamente refletem situações de desvantagem.**

Nesse contexto, o projeto propõe restringir a reserva

## ADI 7925 / SC

devagas a fatores mensuráveis e amplamente reconhecidos como justificáveis do ponto de vista da justiça social. Com isso, busca-se fomentar uma política pública de inclusão que respeite os ditames constitucionais, ao mesmo tempo em que combate desigualdades.

É dever do Poder Legislativo garantir que as normas de acesso ao serviço público não se prestem a interpretações subjetivas ou a favorecimentos ideológicos, mas que reflitam a busca por uma administração eficiente, justa e comprometida com os direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Em seguida, em pouco menos de dois meses, o projeto tramitou perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação da ALESC, culminando com a sua aprovação em turno único em 11.12.2025.

Apesar de despacho inicial da 1ª Secretária da ALESC determinando a distribuição do PL 753/2025 também à Comissão de Educação e Cultura não há, no sítio eletrônico da ALESC, notícia de que a proposição tenha tramitado perante a referida comissão.

**Em que pese ter constado voto vencido do deputado estadual Fabiano da Luz, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da ALESC, salientando justamente a inconstitucionalidade da proposição, o que se pode verificar do exame da tramitação legislativa é que o PL 753/2025 foi aprovado a toque de caixa pela ALESC sem que o órgão legislativo tenha procedido à devida análise da eficácia da política pública vedada ou das consequências de sua abrupta interrupção.**

**Ao longo do breve tempo de tramitação da proposição (que não chegou a dois meses), não houve, em momento algum, qualquer espécie de aprofundamento ou complexificação do processo legislativo mediante a utilização de quaisquer dos instrumentos processuais facultados ao órgão legislativo, à exemplo de audiências públicas, oitiva de interessados, dentre outros. Não se buscou ouvir nem mesmo**

**as instituições de ensino superior diretamente afetadas pela proposição legislativa, em especial a UDESC, o que igualmente indica que não houve preocupação, em sede do processo legislativo, com a observância do princípio da autonomia universitária (Constituição, art. 207).**

Apenas após a aprovação do projeto de lei e a sua redação final é que se pode verificar que foram acostados aos autos do processo legislativo moções e manifestações de entidades interessadas e instituições de ensino superior efetivamente discutindo os aspectos concretos referentes à discussão quanto à eficácia da política pública e as consequências de sua interrupção.

**Tais circunstâncias implicam dizer que houve, em minha visão, considerável déficit na apreciação de fatos e prognoses legislativos que deveria, necessariamente, ter norteado a edição da Lei Estadual 19.722/2026, uma vez que as ações afirmativas baseadas em critério étnico-racial constituem instrumento considerado constitucional pela Suprema Corte e expressamente admitido por norma que possui status de emenda constitucional (Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, Artigo 5).**

Ao fim e ao cabo, é possível concluir que a aprovação do PL 753/2025 e a sua sanção pelo Governador do Estado de Santa Catarina basearam-se eminentemente na noção de que as ações afirmativas baseadas exclusivamente em critérios étnico-raciais representariam possível violação ao princípio da isonomia – premissa, como exposto acima, inconstitucional. Essa circunstância é demonstrada tanto pela justificativa do projeto de lei, quanto pelas próprias informações prestadas pela ALESC e pelo Governo de Santa Catarina em defesa da constitucionalidade da norma estadual impugnada (ADI 7.925/SC, eDOCs 54 e 57).

**Disso resulta, em minha compreensão, a inconstitucionalidade integral da Lei Estadual 19.722/2026.**

Por mais que se entenda que aos entes estaduais é facultada legítima

## ADI 7925 / SC

margem de conformação para legislar sobre a efetivação de ações afirmativas no âmbito da administração pública estadual – e adianto que, em minha compreensão, essa margem de atuação certamente lhes é facultada – é certo que descabe aos estados exercer essa competência sem a devida apreciação concreta da eficácia, efetividade e suficiência de tais políticas públicas, à exemplo do que se verificou no caso concreto. **Tal é o caso porque, como demonstrado acima, não há dúvidas quanto à constitucionalidade, em abstrato, das ações afirmativas baseadas em critérios étnico-raciais.**

Nesse cenário, eventual interrupção da referida política pública, como previsto pela norma impugnada, deve necessariamente ser precedida da análise de seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados – **o que não se verificou na espécie.**

Uma vez estabelecido que a norma impugnada foi editada com fundamento na premissa (inconstitucional) de que as chamadas cotas raciais violam, em abstrato, o princípio da isonomia, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 19.722/2026.

### IV – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, considerando as razões acima mencionadas, encaminho a resolução dos feitos processuais ora apreciados nos seguintes termos:

(i) não conheço da **ADI 7.925/SC**, em virtude de defeito na representação processual e ilegitimidade ativa das demais requerentes;

(ii) não conheço da **ADI 7.926/SC**, por ilegitimidade ativa da entidade de classe requerente em virtude da ausência de pertinência temática entre a questão constitucional suscitada e a sua atividade de representação;

## ADI 7925 / SC

(iii) conheço e julgo parcialmente procedentes os pedidos das **ADIs 7.927/SC, 7.928/SC, 7.929/SC e 7.930/SC** para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei 19.722/2026 do Estado de Santa Catarina;

(iv) determino a expedição de ofício à desembargadora relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual 5003378-25.2026.8.24.0000, ora em trâmite perante o Órgão Especial do TJSC comunicando, com cópia do acórdão, a deliberação a que chegar o Plenário no julgamento das ações diretas ora apreciadas.

É como voto.