



Parecer Jurídico

1. Versa o presente sobre parecer jurídico demandado por indicação da Presidência do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) sobre **a juridicidade do Projeto de Lei (PL) nº 753/2025 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)**.

2. O Projeto de Lei nº 753/2025, aprovado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina em sessão realizada em 10 de dezembro de 2025, e atualmente à espera de sanção ou veto por parte do respectivo Governador de Estado, dispõe sobre a vedação da adoção de cotas e outras ações afirmativas pelas Instituições de Ensino Superior públicas ou que recebam verbas públicas no âmbito estadual. O projeto foi apresentado em outubro de 2025 pelo deputado Alex Brasil, do Partido Liberal (PL), e teve tramitação célere na Casa Legislativa. Segue a íntegra da proposta legislativa:

REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 753/2025

Dispõe sobre 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.

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:
I. a reserva de vagas à Pessoas com Deficiência (PCD);
II. a reserva de vagas baseada em critérios exclusivamente econômicos;
III. 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 ofensa ao princípio da legalidade, sem prejuízo às demais sanções cabíveis.

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

3. Como se vê, o texto normativo aprovado proíbe expressamente a reserva de vagas suplementares e medidas congêneres tanto para o ingresso de estudantes quanto para a contratação de docentes, técnicos e qualquer outro profissional nas instituições de ensino superior abrangidas pela norma. O projeto veda, portanto, não apenas as cotas para acesso discente, mas também qualquer forma de ação afirmativa nos processos de contratação de pessoal.⁵

4. Estabelece o projeto que ficam excluídas da proibição apenas três modalidades de reserva de vagas: (i) a reserva destinada a Pessoas com Deficiência (PCD); (ii) a reserva baseada em critérios exclusivamente econômicos; e (iii) a reserva para estudantes oriundos de instituições estaduais públicas de ensino médio. Nota-se, portanto, que a vedação atinge especificamente as cotas de natureza étnico-racial, dirigidas à população negra, indígena e quilombola.

5. O âmbito de aplicação da norma é amplo, abrangendo não apenas a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), mas todas as instituições de ensino superior que recebam recursos públicos estaduais. Nesse espectro, incluem-se as universidades comunitárias vinculadas ao sistema ACAFE (Associação Catarinense das Fundações Educacionais), as instituições beneficiárias do programa Universidade Gratuita e as instituições privadas participantes das bolsas do FUMDESC (Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior).

6. O projeto prevê, ainda, sanções para as instituições que descumprirem a vedação legal, estabelecendo multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por edital que contenha previsão de cotas raciais, além da suspensão de repasses públicos estaduais. Tais penalidades evidenciam o caráter coercitivo da norma e sua inequívoca intenção de impedir qualquer forma de implementação de políticas afirmativas de base racial.

7. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, consagrou o entendimento de que a utilização do critério étnico-racial como forma de seleção para ingresso no ensino superior não contraria, ao contrário, prestigia o princípio da igualdade material previsto no caput do artigo 5º da Constituição Federal. O Ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso, enfatizou que as políticas de ação afirmativa têm por objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas. ¹

8. O Ministro Luiz Fux, em seu voto na ADPF 186, sustentou que a Constituição Federal impõe uma reparação de danos pretéritos do país em relação aos negros, com base no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal. Para o Ministro, a implantação de política de cotas raciais cumpre dever constitucional do Estado com a responsabilidade pela educação, assegurando acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. ²

9. O Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADPF 186, declarou que a ação afirmativa evidencia o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica, ressaltando que só existe a supremacia da Carta Constitucional quando, à luz desse diploma, vingar a igualdade material. Para o Ministro, a igualdade formal é insuficiente para garantir a justiça social, sendo necessárias políticas que corrijam as distorções históricas. ³

10. O Ministro Celso de Mello, em voto proferido na ADPF 186, sustentou que as ações afirmativas não devem se limitar à reserva de vagas nas universidades públicas, mas devem abranger um conjunto mais amplo de políticas. Para o Ministro, o desafio não é apenas a mera proclamação formal de reconhecer o compromisso em matéria dos direitos básicos da pessoa humana, mas a efetivação concreta no plano das realizações materiais dos encargos assumidos pelo Estado.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 26 abr. 2012. DJe: 20 out. 2014.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Voto do Min. Luiz Fux. Julgamento: 26 abr. 2012.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Voto do Min. Marco Aurélio. Julgamento: 26 abr. 2012.

11.A Lei Federal nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, consolidou em âmbito nacional a política de reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio. A lei representa o exercício, pela União, de sua competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal. A norma federal estabelece parâmetros mínimos que devem ser observados por todas as instituições federais.⁴

12.A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 constitui o *leading case* do Supremo Tribunal Federal em matéria de constitucionalidade das cotas raciais no ensino superior. A ação foi ajuizada pelo Partido Democratas (DEM) em 2009, questionando os atos administrativos da Universidade de Brasília (UnB) que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial para ingresso na instituição.⁵

13.O Partido autor alegou que a política de cotas adotada pela UnB feriria diversos preceitos fundamentais da Constituição Federal, incluindo os princípios da dignidade da pessoa humana, do repúdio ao racismo e da igualdade, além de dispositivos que estabelecem o direito universal à educação. A tese sustentada era de que o critério racial para seleção de estudantes violaria o princípio da igualdade ao criar distinções baseadas na cor da pele.

14. O julgamento da ADPF 186 ocorreu em abril de 2012 e resultou na declaração de constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais da UnB, por votação unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal. Todos os ministros que participaram do julgamento acompanharam o voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, apenas o Ministro Dias Toffoli declarou-se impedido por haver manifestado posição sobre a matéria quando ocupava o cargo de Advogado-Geral da União.⁶

15.No voto condutor do acórdão, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que as políticas de ação afirmativa adotadas pela UnB estabelecem um ambiente acadêmico plural e diversificado, tendo por objetivo superar distorções sociais historicamente consolidadas. Segundo o relator, os meios empregados e os fins perseguidos pela universidade são marcados

⁴ BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJe: 20 out. 2014.

⁶ MIGALHAS. STF decide pela constitucionalidade das cotas raciais em universidades. 27 abr. 2012.

pela proporcionalidade e razoabilidade, sendo as políticas transitórias, com revisão periódica de seus resultados.⁷

16.O Ministro Gilmar Mendes reconheceu as ações afirmativas como forma de aplicação do princípio da igualdade, destacando que o reduzido número de negros nas universidades é resultado de um processo histórico, decorrente do modelo escravocrata de desenvolvimento e da baixa qualidade da escola pública, somados à dificuldade quase lotérica de acesso à universidade por meio do vestibular tradicional. **O Ministro ponderou, contudo, que o critério exclusivamente racial pode resultar em situações indesejáveis.**⁸

17. O Ministro Ayres Britto, então presidente do STF, enfatizou a distinção entre cotas sociais e cotas raciais a partir do preâmbulo da Constituição Federal, que menciona o compromisso de assegurar o bem-estar e a promoção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Para o Ministro, não basta proteger, é preciso promover as vítimas de perseguições e humilhações ignominiosas, sendo necessárias políticas públicas diferenciadas que permitam a todas as pessoas transitar em todos os espaços sociais em igualdade de condições.⁹

18. A ementa do acórdão da ADPF 186 estabelece que não contraria, ao contrário, prestigia o princípio da igualdade material, previsto no caput do artigo 5º da Constituição Federal, a possibilidade de o Estado lançar mão de políticas de cunho universalista, que abrangem número indeterminado de indivíduos, ou de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

19.A decisão do STF na ADPF 186 possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, nos termos do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal. Isso significa que a declaração de constitucionalidade das cotas raciais no ensino superior vincula todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, nas esferas federal, estadual e municipal. O

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Voto do Relator, Min. Ricardo Lewandowski. 2012.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Voto do Min. Gilmar Mendes. 2012.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186. Voto do Min. Ayres Britto. 2012.

entendimento firmado pelo STF constitui, portanto, precedente obrigatório que deve ser observado por todas as instâncias.¹⁰

20. A Constituição Federal de 1988 estabelece um complexo sistema de repartição de competências legislativas entre os entes federativos. No que tange à matéria educacional, o texto constitucional prevê tanto competência privativa da União quanto competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

21. O artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Essa competência privativa foi exercida pela União mediante a edição da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), que estabelece as diretrizes para o ingresso nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio.

22. O artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais (§ 1º), não excluindo a competência suplementar dos Estados (§ 2º).

23. A competência concorrente dos Estados em matéria de educação, portanto, é de natureza suplementar, destinando-se a adaptar as normas gerais federais às peculiaridades regionais. Conforme leciona José Afonso da Silva, a competência suplementar dos Estados-membros significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.¹¹

24. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversas oportunidades, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre educação. Na ADI 2.667, por exemplo, o STF entendeu que o Estado do Paraná atuou no exercício da competência concorrente para legislar sobre educação, conforme o artigo 24, IX e § 2º, da Constituição Federal. Entretanto,

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 1456.

¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 481.

essa competência estadual não é ilimitada, devendo observar as normas gerais estabelecidas pela União.

25. O artigo 24, § 4º, da Constituição Federal estabelece que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Isso significa que a legislação estadual deve guardar conformidade com as normas gerais federais, sob pena de ter sua eficácia suspensa. No caso das políticas de ação afirmativa no ensino superior, a Lei Federal nº 12.711/2012 estabelece parâmetros que devem ser observados.

26. Importa destacar que a Lei Federal nº 12.711/2012, em seu artigo 3º, com redação dada pela Lei nº 14.723/2023, estabelece que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas reservadas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência. Essa norma federal estabelece diretriz nacional para as políticas de inclusão no ensino superior.

27. A competência legislativa suplementar dos Estados em matéria de educação encontra limites claros no texto constitucional e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Os Estados podem legislar para adaptar as normas gerais federais às suas peculiaridades regionais, mas não podem contrariar ou restringir direitos assegurados pela legislação federal ou pela Constituição.

28. O Projeto de Lei nº 753/2025 de Santa Catarina não se limita a suplementar a legislação federal, mas pretende vedar expressamente a adoção de cotas raciais e ações afirmativas, contrariando frontalmente a política nacional de inclusão estabelecida pela Lei Federal nº 12.711/2012 e consolidada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A norma estadual, portanto, excede os limites da competência suplementar.

29. Conforme entendimento firmado pelo STF, a competência legislativa concorrente não autoriza os Estados a editar normas que contrariem as normas gerais federais ou que restrinjam direitos fundamentais assegurados pela Constituição. A legislação estadual deve atuar no sentido de complementar e não de contradizer a legislação federal. No caso em análise, o PL 753/2025 atua em sentido diametralmente oposto à política federal.¹²

30. Ainda que se admita que a Lei Federal nº 12.711/2012 se aplica diretamente apenas às instituições federais de ensino, não se pode ignorar que ela estabelece parâmetros nacionais

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., p. 857.

para as políticas de ação afirmativa no ensino superior. A norma federal reflete o compromisso constitucional com a promoção da igualdade material e a superação das desigualdades raciais. Uma lei estadual que veda essas políticas contraria o espírito da legislação federal e da Constituição.¹³

31. O Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, tem declarado a inconstitucionalidade de leis estaduais que contrariam normas gerais federais ou que restringem direitos fundamentais. Na ADI 5.650, por exemplo, o STF declarou a inconstitucionalidade de critérios de cotas baseadas na origem geográfica para ingresso em universidade estadual, por violação aos princípios da isonomia e da vedação de distinções entre brasileiros.¹⁴

32. A vedação de cotas raciais por lei estadual, portanto, não encontra amparo no sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal. A matéria relativa às diretrizes e bases da educação nacional é de competência privativa da União, e a legislação federal vigente consagra as ações afirmativas como instrumento de promoção da igualdade. A lei estadual que contraria essa diretriz nacional é inconstitucional por vício de competência.¹⁵

33. Ante o exposto, após exaustiva análise do Projeto de Lei nº 753/2025 da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina à luz dos dispositivos constitucionais, da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, **conclui-se** que a proposta legislativa catarinense está a merecer adequações ao ordenamento jurídico constitucional, nos termos postos em seguir.

34. A proposição desrespeita o precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, especialmente a decisão proferida na ADPF 186, que declarou a constitucionalidade das cotas raciais no ensino superior. Esse precedente possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, devendo ser observado por todos os órgãos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, nas esferas federal, estadual e municipal.¹⁶

35. O PL nº 753/2025 excede os limites da competência legislativa suplementar dos Estados em matéria de educação, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF). A lei estadual não pode

¹³ JUS.COM.BR. Lei de cotas nas universidades: constitucionalidade e necessidade. Nov. 2022.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.650. Rel. Min. Nunes Marques. 2025.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 321.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186 e ADC 41.

contrariar as normas gerais federais que consagram as ações afirmativas como política nacional de inclusão no ensino superior.

36. O ordenamento constitucional em vigor não impõe como critério de acesso apenas os étnico-raciais. Neste sentido, é constitucional a inclusão dos critérios outros vinculados na proposta legislativa, tais como; I- a reserva de vagas à Pessoas com Deficiência (PCD); II. a reserva de vagas baseada em critérios exclusivamente econômicos; III. a reserva de vagas para estudantes oriundos de instituições estaduais públicas de ensino médio.

37. Nesse contexto, a inconstitucionalidade da proposta legislativa está em expressamente excluir o critério étnico-racial, e não na adoção de outros critérios em paralelo, conforme consagrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Rio de Janeiro, 12 de Janeiro de 2026.

MARCELO SILVA MOREIRA MARQUES
OAB/RJ 79.576