



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**PARECER Nº      , DE 2023**

De **PLENÁRIO**, em substituição à **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA** e à **COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**, sobre as emendas apresentadas em Plenário ao Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, da Deputada Maria do Rosário, *que altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

## **I – RELATÓRIO**

Vêm a exame as emendas apresentadas em Plenário ao Projeto de Lei (PL) nº 5.384, de 2020, da Deputada Maria do Rosário, *que altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.*



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A PL foi objeto de exame pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), delas recebendo parecer pela sua aprovação, sem emendas.

Encaminhada a Plenário, a proposição recebeu 8 emendas, que, a teor do art. 277 do Regimento Interno do Senado Federal, seriam examinadas pelas Comissões, antes da apreciação final da matéria pelo Plenário do Senado Federal. Ocorre que, com a aprovação do Requerimento nº 945, de 2023, que solicitou urgência na votação do Projeto, o parecer sobre as emendas deverá ser proferido em Plenário. Tendo funcionado como relator do PL nas duas Comissões, também fui designado relator de Plenário para as emendas.

São estas as emendas apresentadas em Plenário:

- a) Emenda nº 3 – PLEN, do Senador Carlos Viana, que modifica *caput* do art. 7º da Lei, dando-lhe a mesma redação que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados lhe confere, salvo para diminuir de 10 para 5 anos a periodicidade de avaliação do programa de cotas nas instituições federais de ensino superior;
- b) Emenda nº 4 – PLEN, dos Senadores Sérgio Moro e Plínio Valério, que dá nova redação ao § 2º do art. 3º e ao § 2º do art. 4º da Lei, ambos acrescentados pelo PL, para dispor que os candidatos que atenderem os requisitos para concorrer pelo sistema de cotas poderão optar por inicialmente disputar as vagas de ampla concorrência, devendo, no caso de classificação nessas vagas, haver redução proporcional das vagas reservadas pelo sistema de cotas;
- c) Emenda nº 5 – PLEN, do Senador Eduardo Girão, que modifica o *caput* do art. 7º da Lei, mantendo a redação que lhe é dada pelo PL, mas acrescentando que a continuidade do programa estará condicionada à aprovação, no primeiro ano de cada novo decênio, de lei que determine a sua manutenção;
- d) Emenda nº 6, do Senador Marcos Rogério, que modifica o teor do § 1º do art. 3º e parágrafo único do art. 5º propostos pelo PL para dispor que, no



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- caso de não preenchimento das vagas destinadas a pessoas pretas, pardas, quilombolas, indígenas e com deficiência, as vagas remanescentes sejam destinadas aos egressos de escola pública que atendam ao critério de renda não superior ao limite da Lei;
- e) Emenda nº 7, do Senador Marcos Rogério, que acrescenta § 3º ao art. 3º e § 2º ao art. 5º do PL para dispor que no preenchimento das vagas destinadas a pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência em instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio, seja observada a regra de que metade delas sejam reservadas a quem tiver renda familiar *per capita* igual ou inferior ao limite definido na Lei;
- f) Emenda nº 8, do Senador Flávio Bolsonaro, que busca modificar integralmente a Lei para, em suma, prever cotas nas instituições federais de ensino superior e técnico de nível médio apenas para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, mantendo o percentual de 50% das vagas, mas retirando a exigência de que os estudantes tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública e eliminando a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Busca atribuir, também, incumbência genérica de acompanhamento e avaliação do programa ao Poder Executivo, determinar a publicação de relatório anual de avaliação de eficácia do programa e prever sua revisão legislativa a cada oito anos;
- g) Emenda nº 9, do Senador Jorge Seif e outros Senhores Senadores, que suprime da nova redação dada pelo PL à Lei de Cotas o § 2º de seu art. 3º e o § 2º de seu art. 4º, os quais preveem que os potenciais beneficiados pelas cotas concorram inicialmente às vagas de ampla concorrência e passem a disputar as vagas reservadas a cotistas apenas quando não lograrem pontuação suficiente para se classificarem dentro das vagas de ampla concorrência;
- h) Emenda nº 10, do Senador Jorge Seif e outros Senhores Senadores, que suprime as alterações efetuadas pelo PL no parágrafo único do art. 1º e no parágrafo único do art. 4º da Lei de Cotas, as quais reduzem de 1,5 salário



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

mínimo para 1 salário mínimo a renda familiar *per capita* máxima para se enquadrar como beneficiário da subcota econômica.

## II – ANÁLISE

Nos termos do RISF, projetos não terminativos em comissões devem ser por elas analisados, antes de sua apreciação pelo Plenário da Casa (art. 253). Exarados os respectivos pareceres, abre-se prazo perante a Mesa para a apresentação de emendas de Plenário, sobre as quais as mesmas comissões que opinaram sobre a matéria principal devem se pronunciar (art. 277). No regime de tramitação urgente, esse rito é abreviado, cabendo a relator de Plenário produzir o parecer sobre as emendas (art. 348, c/c art. 48, XXI).

O PL nº 5.384, de 2020, promove diversas alterações na chamada Lei de Cotas, que reserva vagas nas instituições federais de ensino para alunos egressos de escola pública, sendo parte delas destinada a estudantes com renda familiar *per capita* mais baixa, bem como a pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. As mudanças promovidas pelo projeto na Lei já foram exaustivamente analisadas pelas Comissões. Cumpre, nesta etapa de tramitação, apenas avaliar as emendas de Plenário, o que passo a fazer.

Como primeira observação, ressalto que a aprovação de emendas ao projeto resultará na necessidade de retorno do projeto à Casa iniciadora, retardando o início da vigência das novas regras. Em sua redação atual, o art. 7º da Lei de Cotas determina seja feita revisão do programa no prazo de 10 anos a contar de sua publicação. Ou seja, o Congresso Nacional já está em mora. Entendo, portanto, que essa circunstância deva ser levada em conta na decisão desta Casa sobre as emendas, ainda que, no mérito e segundo o entendimento de parte dos membros do Senado, algumas delas possam se justificar. Nada impede que esses pontos sejam contemplados em futura proposição.

Dito isso, inicio a análise individual das emendas.

A **Emenda nº 3 – PLEN** reduz, de 10 para 5 anos, o prazo para reavaliação do programa de cotas nas instituições federais de ensino superior. Em



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

sua justificação, aduz que o próprio Congresso Nacional promoveu alterações de na Lei em 2016, quando ela contava apenas 4 anos de vigência.

Entendo a preocupação do autor, mas cabe ressaltar que o prazo instituído pelo art. 7º da Lei não limita a prerrogativa do Poder Legislativo de alterar, quando assim considerar necessário, a legislação sobre cotas. Ele serve de guia para o legislador e é mandatório para o administrador. Note-se que a “avaliação” do programa é um processo que envolve não apenas o Poder Legislativo, mas fundamentalmente os órgãos do Poder Executivo que atuem na área e sejam responsáveis pelo monitoramento dessa política pública. O parágrafo único do mesmo artigo, inclusive, determina que o Ministério da Educação divulgue, anualmente, relatório sobre o programa de cotas. Ademais, 5 anos nos parecem muito curtos para uma avaliação mais consistente dos resultados da política. Trata-se de prazo pouco maior do que a duração média de uma graduação. Nele, a trajetória acadêmica de apenas uma turma de estudantes cotistas poderia ser acompanhada por completo. Por isso, sou pela rejeição da emenda.

A **Emenda nº 4 – PLEN** neutraliza os efeitos das alterações promovidas pelo PL nos arts. 3º e 4º da Lei, com a introdução de § 2º nos dois artigos. Basicamente, o que se pretende com tais modificações é possibilitar o aumento da participação, nas universidades e escolas técnicas federais, de estudantes pertencentes aos grupos contemplados pelo sistema de cotas. O projeto prevê que, caso estudantes desses grupos atinjam pontuação suficiente para ingressar em vagas de ampla concorrência, tais vagas não sejam consideradas como parte das reservadas a cotistas. Isso tem o potencial de aumentar a presença naquelas instituições de estudantes egressos de escolas públicas, pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Já a emenda modifica tais dispositivos para atribuir aos citados estudantes o direito de optar por disputar inicialmente as vagas de ampla concorrência e, em caso de classificação, as vagas por eles preenchidas serem descontadas do percentual reservado pela Lei para os grupos favorecidos. Na prática, portanto, a Emenda tem o efeito de neutralizar a inovação do Projeto, o qual poderia ser atingido por meio da simples supressão dos dispositivos que pretende alterar, com ganho, inclusive, em clareza para o texto legal.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

No mérito, contudo, sou contra a Emenda, porque ela parece partir do pressuposto, equivocado a meu ver, de que um eventual aumento da participação de estudantes dos grupos contemplados nas instituições federais de ensino, para além dos percentuais já fixados na Lei, seria injusto, ao reduzir ainda mais as vagas disputáveis por estudantes egressos de escolas particulares. Como ressaltei no parecer da CCJ sobre o PL, *a maior afluência dos egressos da rede pública de ensino não inviabilizará o acesso dos estudantes provenientes da rede particular [...]. A reserva de 50% das vagas para os estudantes de escolas públicas ainda é menos representativa que a sua proporção no total de matriculados. Segundo o Censo da Educação Básica de 2022, mais de 87% das matrículas no ensino médio se dão na rede pública de ensino. No Ensino Fundamental, esse percentual chega próximo de 83%. Não é demais lembrar que, noutra política de ação afirmativa – as cotas para ingresso no serviço público federal –, já vigora regra segundo a qual os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas (art. 3º, § 1º, da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014).* Por tais razões, sou pela rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 5 - PLEN** modifica o *caput* do art. 7º da Lei, mantendo a redação que lhe é dada pelo PL, mas acrescentando que a continuidade do programa estará condicionada à aprovação, no primeiro ano de cada novo decênio, de lei que determine a sua manutenção. O art. 7º, como visto, é o que prevê a avaliação do programa de cotas a cada 10 anos. Em prevalecendo a Emenda, a vigência da Lei de Cotas estará condicionada à aprovação, a cada 10 anos, de nova lei que determine a continuidade do programa (com ou sem alterações). Concordo com o autor da Emenda, quando ressalta que as políticas de ações afirmativas são medidas temporárias, que se justificam apenas enquanto perdurar o quadro de desigualdade material justificador de sua criação. No entanto, atribuir à Lei vigência temporária e condicionada a nova decisão do Congresso Nacional a cada decênio pode ser extremamente deletério. É do conhecimento de todos que os mecanismos de bloqueio de decisões legislativas são variados e muitos deles bastante efetivos. Mesmo na ausência de uma clara vontade de grupos parlamentares de obstruir decisão a respeito do programa de cotas, verifica-se, no presente caso, atraso na aprovação de lei revisora dessa política pública, uma vez que já se passaram dez anos de sua instituição. Se a regra constante da Emenda já valesse hoje, o programa de cotas teria sido extinto, por *inertia deliberandi* do Congresso Nacional, criando obstáculos para o acesso ao ensino superior e técnico





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

de nível médio a milhares de estudantes, sem que houvesse qualquer elemento a demonstrar a desnecessidade de continuidade do programa. Essa a razão por que preconizo a rejeição da Emenda.

**A Emenda nº 6 – PLEN** modifica a regra, acrescentada pelo PL nos arts. 3º, § 1º, e 5º, parágrafo único, da Lei, que determina o remanejamento das vagas que restarem não providas segundo o critério de pertencimento a qualquer dos seguintes grupos: pretos, pardos, quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência. Conforme o Projeto, as vagas deverão ser destinadas a outros desses grupos e, só no caso de, ainda assim, não serem providas, poderão ser destinadas aos demais estudantes egressos de escola pública. Já segundo a Emenda, quando qualquer das vagas destinadas aos citados grupos não restar provida, deverá sê-lo por estudantes egressos de escola pública e que atendam ao critério de renda não superior ao limite da Lei. A subcota para pretos, pardos, quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência visa a favorecer parcelas da população duplamente prejudicadas na competição para ingressar nas instituições federais de ensino. Além de deverem ser egressos de escola pública, os candidatos pertencem a grupos historicamente discriminados. A solução ofertada pelo Projeto me parece, pois, mais justa, ao realocar as vagas não providas para outros desses grupos e não para o universo total dos egressos de escola pública. Manifesto-me, assim, pela rejeição da Emenda.

**A Emenda nº 7 - PLEN** insere parágrafos nos arts. 3º e 5º da Lei, para dispor que, no preenchimento das vagas destinadas a pretos, pardos, quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência, deverá ser observada a regra de que metade delas sejam reservadas a quem tiver renda familiar *per capita* igual ou inferior ao limite definido na Lei (que, no texto em vigor, é de 1,5 salário-mínimo e, nos termos do Projeto de Lei, será de 1 salário mínimo). Entendo que a Emenda é injurídica, por não inovar o ordenamento. Com efeito, o texto da Lei já é claro ao estabelecer as cotas para aqueles grupos. Ele diz que as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas nas instituições federais de ensino superior levando-se em conta a proporção desses grupos na população. Ora, as vagas de que trata o art. 1º são exatamente os 50% reservados a quem estudou integralmente em escola pública e a subcota de metade desse percentual para os oriundos de familiares menos favorecidas economicamente. Logo, tanto a cota geral quanto a subcota econômica se aplicam na determinação do número de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

vagas reservadas a pretos, pardos, quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência. O mesmo raciocínio vale para as instituições federais de ensino técnico de nível médio, tendo em vista a referência feita pelo art. 5º da Lei ao seu art. 4º, correlato do art. 1º. Concluo, pois, no sentido da rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 8 – PLEN** reproduz o teor da Emenda nº 2, rejeitada no âmbito da CCJ, por desfigurar completamente a Lei, transformando-a numa norma instituidora de cotas por critério exclusivo de renda, o qual sequer limita o seu alcance à fração mais desfavorecida da população. Conforme já ressaltado no parecer da CCJ sobre o teor dessa emenda, *além de suprimir a exigência de o estudante ter cursado a etapa anterior do ensino em escola pública, a emenda elimina a reserva de vagas que beneficia pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Em o fazendo, atenta contra objetivos constitucionais anteriormente mencionados e contra o princípio da vedação do retrocesso, uma vez que a situação de desigualdade motivadora da instituição do programa de cotas persiste, ainda que essa política pública tenha contribuído para combatê-la.* Nesse parecer, destaquei o equívoco da alegação de que não foram produzidas análises e avaliações do programa por órgãos oficiais, apontando os diversos trabalhos do IBGE e INEP apresentados ao longo do relatório na análise do PL.

Destaquei, também, que a emenda se assenta numa lógica que inferioriza o próprio Parlamento, tornando-o caudatário do Poder Executivo. Sim, porque de pouco valor terá sido a decisão inicial do Poder Legislativo se se admitir que uma lei aprovada pelo Congresso Nacional deva ser revogada em razão da alegação de não ter sido possível avaliar o seu real impacto, sendo que tal circunstância só se deu porque o administrador faltou com seu dever de fazer o acompanhamento e a avaliação da política pública, especialmente em razão do governo passado ter extinguido o órgão que era responsável pelo acompanhamento e a avaliação do programa de cotas sem atribuir a outro órgão essa competência. Bastará que o Poder Executivo demonstre má vontade no cumprimento da lei para que o Parlamento venha em seguida a revogá-la. Cabe notar que, na decisão citada no Parecer da CCJ, o Tribunal de Contas da União, não questionou a legitimidade em si da Lei de Cotas, tampouco dos critérios raciais, étnicos e de ser o estudante procedente de escola pública. O que fez foi apontar falhas do governo na implementação e avaliação do programa. O modo adequado de corrigir tais falhas não é a revogação ou descaracterização da norma





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

que o instituiu. Eventuais problemas de execução e acompanhamento não devem servir de pretexto para a supressão da política pública. Por essas razões, concluo, novamente, pela rejeição da emenda.

A **Emenda nº 9 – PLEN** tem objetivo semelhante ao da Emenda nº 4 – PLEN, mas pretende alcançá-lo pela simples supressão do § 2º do art. 3º e do § 2º do art. 4º da Lei, ambos, como visto, inseridos pelo PL. Em sua análise, aplicam-se as mesmas conclusões a que cheguei relativamente à Emenda nº 4 – PLEN, razão por que proponho a sua rejeição.

A **Emenda nº 10 – PLEN** tem por escopo manter o limite atual de renda familiar *per capita* utilizado na determinação da subcota que beneficia estudantes egressos de escola pública com condições financeiras menos favorecidas. O programa de cotas estabelece hoje que metade das vagas em instituições federais de ensino sejam reservadas para alunos egressos de escola pública. Desse total, metade deve ser destinada a alunos cuja renda familiar *per capita* seja de até 1,5 salário-mínimo. Ou seja, 25% das vagas nas instituições devem ser reservadas a estudantes egressos de escola pública e com renda até aquele limite. O PL o reduz para 1 salário-mínimo. E a Emenda suprime essa redução, sob o argumento de que não existem estudos oficiais que a fundamentem. Na verdade, já existem alguns trabalhos acadêmicos sobre o assunto, os quais foram citados no parecer da CCJ sobre o Projeto. Entre esses argumentos, destaco o fato de a regra atualmente em vigor possuir alto potencial de distorção, haja vista que mais de 80% dos egressos de escola pública têm renda familiar *per capita* abaixo de 1,5 salário-mínimo. Ora, se é intenção da regra beneficiar os alunos de escola pública com renda *per capita* menor, qual a efetividade da medida se lhes é reservado percentual de vagas que, na prática, alcança a vasta maioria da população total de egressos de escola pública? Assim, por entender que a alteração proposta pelo PL melhor atenderá aos fins a que se propõe a norma, promovendo o acesso a níveis mais altos de escolaridade àqueles em situação de maior vulnerabilidade econômica, sou pela rejeição da Emenda.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela rejeição das Emendas nºs 3 a 10 - PLEN.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator