

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1.958, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

### I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 1.958, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim, que objetiva reservar aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União.

O PL é composto de seis artigos. O *caput* do art. 1º encerra o objeto da lei, como já descrito acima, e os seus parágrafos dispõem que (i) a reserva de vagas será aplicada quando o número de vagas ofertadas em concurso for igual ou superior a três; (ii) em caso de quantitativo fracionado para as vagas reservadas, haverá aumento para o primeiro número inteiro subsequente, quando for fração igual ou maior do que 0,5, e diminuição para o número inteiro imediatamente inferior, quando for fração menor do que 0,5; e (iii) a reserva de vagas constará expressamente dos editais dos concursos, especificando-se o total de vagas correspondente à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.



O *caput* do art. 2º determina que poderão concorrer às vagas reservadas aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso, conforme quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O parágrafo único, por sua vez, apresenta as consequências caso constatada declaração falsa do candidato.

Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação, nos termos do disposto no art. 3º. À luz do art. 4º, a nomeação dos aprovados observará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

O art. 5º atribui ao órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica, descrito no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), a responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto na lei que resultará da proposição. O art. 6º determina que a lei resultante entre em vigor na data de sua publicação e tenha vigência pelo prazo de 10 anos.

Na justificação, o autor destaca que a proposição reproduz a matéria da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Isso porque o prazo de vigência da referida lei é de 10 (dez) anos, encerrando-se em 9 de junho de 2024. Alude, ainda, ao fato de que o resultado pretendido pela ação afirmativa prevista na Lei nº 12.990, de 2014, de que a quantidade de pretos e pardos nos cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal reflita o percentual desse segmento na população total do país, foi somente parcialmente alcançado.

A matéria foi despachada à CDH e, posteriormente, seguirá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última manifestar-se em caráter terminativo.

Não foram recebidas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos incisos III e VII do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a garantia e promoção dos direitos humanos e a fiscalização, acompanhamento, avaliação e



controle das políticas governamentais relativas aos direitos das minorias sociais ou étnicas.

No tocante aos aspectos formais, não verificamos quaisquer óbices que desaconselhem a aprovação da matéria em comento, por inconstitucionalidade, injuridicidade ou irregimentalidade.

No mérito, essa proposição é extremamente relevante e, por isso, aplaudimos seu autor, o Senador Paulo Paim.

Os dados comprovam a desigualdade e a discriminação de negros em quase todas as esferas – na escolarização, no emprego, na renda, na moradia, na saúde, na violência policial, nos cargos e empregos públicos –, o que evidencia o racismo estrutural, que por vezes se tenta mascarar pela mera igualdade formal perante a lei.

Ainda se faz presente, no Brasil, a tradição elitista de naturalizar privilégios e de manter determinados espaços públicos e privados avessos à presença de pessoas negras. Apesar de, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), serem aproximadamente 56% da população, os negros ocupavam, em 2020, apenas 43,9% dos cargos de nível intermediário no Executivo federal, e os brancos ocupavam 46,4%. Em relação aos cargos de nível superior, os brancos correspondiam a 61,5% e os negros, a apenas 27,3%.

No caso específico do PL nº 1.958, de 2021, busca-se progredir na garantia aos negros do acesso aos cargos e empregos públicos. A iniciativa é meritória, pois, para combater a desigualdade real, não basta a declaração formal de igualdade de direitos. É imprescindível a atuação estatal para a promoção de uma democracia que proporcione o exercício de plena cidadania a todos.

Nesse sentido, as ações afirmativas, como a reserva de vagas aos negros prevista na proposição, são necessárias, porque as políticas generalistas por si só não são capazes de eliminar as consequências decorrentes da discriminação contra grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

Em sede da ADI nº 1.946-5/DF, confirmando a importância das ações afirmativas, o Ministro Nelson Jobim enfatizou que “a discriminação positiva introduz tratamento desigual para produzir, no futuro e em concreto, a



igualdade. É constitucionalmente legítima, porque se constitui em instrumento para obter a igualdade real”.

O momento para darmos mais um passo em direção à igualdade real de todos, também no âmbito da administração pública federal, é propício, como já revelou a recente aprovação do Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, o qual alterou 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*, dando origem à Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023.

É necessário para o alcance da plena democracia que os negros e outras minorias sociais ocupem espaços de conhecimento e decisórios, a fim de que tenham ativamente voz na formulação e implementação das políticas públicas. A maior representação das minorias nas instâncias da administração pública federal é elemento capaz de acelerar os resultados positivos para grupos tradicionalmente sub-representados e de fomentar decisões que levem em consideração os interesses de grupos esquecidos por uma burocracia homogênea e não representativa. Rejeitar a reserva de vagas seria cancelar que a história da sociedade brasileira continue a ser escrita predominantemente por mãos masculinas e brancas, quando essa homogeneidade de modo algum reflete a demografia brasileira.

Não obstante os avanços importantíssimos trazidos pela Lei nº 12.990, de 2014, a análise dos dados apresentados por órgãos governamentais e de apoio, a realização de audiência pública nesta Comissão em 22 de novembro de 2023 e as discussões com integrantes do Poder Executivo revelaram que, após quase dez anos de vigência do referido diploma, há espaço para – e, certamente, há necessidade de – mudanças que visem ao aprimoramento da ação afirmativa.

Nesse sentido, a partir de contribuições do Executivo, sobretudo do Ministério da Igualdade Racial (MIR), em conjunto com o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), foi possível construir a emenda substitutiva que apresentamos abaixo.

Primeiramente, optamos por aumentar o percentual mínimo das vagas reservadas às pessoas negras, elevando-o de 20% para 30%, a ser



aplicado sempre que o número de vagas oferecidas for igual ou superior a dois. Isso porque os dados revelam que a presença da população negra no âmbito da administração pública federal se encontra bem abaixo do que se visava com a ação afirmativa – ou seja, bem abaixo do percentual desse segmento na população total do País –, em razão de determinados gargalos nos concursos públicos que possibilitaram a não observância do que prevê a Lei nº 12.990, de 2014, como, por exemplo, o extremado fracionamento de vagas, que também buscamos solucionar com a emenda apresentada. Assim, temos pressa para que a população negra, que hoje representa cerca de 56% da sociedade brasileira, tenha participação efetiva nas instâncias decisórias.

Ainda, 50% das vagas reservadas às pessoas negras deverão ser destinadas especificamente às mulheres negras. Essa disposição é necessária pois a sub-representação das mulheres negras é agravada, mesmo frente aos homens negros, na administração pública federal, conforme demonstrado pelos dados do Atlas do Estado Brasileiro do IPEA (plataforma de dados integrados sobre o funcionalismo público, em seus três níveis federativos – federal, estadual e municipal - e dos três Poderes. Na hipótese de não haver mulheres negras para a ocupação das vagas reservadas, as remanescentes serão revertidas aos demais candidatos negros, de acordo com a ordem de classificação.

Além disso, a política de reserva de vagas deverá igualmente ser observada nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

Adicionalmente, os órgãos e entidades estabelecerão em seus editais de concursos públicos e processos seletivos simplificados a reserva de vagas especificamente para indígenas e quilombolas, de acordo com regulamentação. E, no âmbito dos concursos para provimento de cargos efetivos no Ministério dos Povos Indígenas e na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), serão reservadas a indígenas de 10% a 30% das vagas oferecidas. Essas previsões objetivam tirar essa minoria social da invisibilidade e incluí-la nas instâncias federais especializadas da administração pública, a fim de que possa contribuir ativamente para a sociedade da qual é parte.

Apresentamos também regras para a identificação de negros e para a nomeação dos candidatos aprovados; as providências a serem tomadas na hipótese de indícios ou denúncias de fraude ou má-fé no procedimento de



confirmação da autodeclaração; e, em razão da variedade de características próprias de cada concurso existente, atribuímos a regulamento a previsão de medidas específicas para evitar o fracionamento de vagas que acarrete prejuízo à reserva de vagas e de outras políticas.

Dispomos também sobre a instituição de metas de representatividade étnico-racial na composição dos quadros funcionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme percentuais de raça da população apurados pelo IBGE, e sobre a publicação anual de dados acerca dessa representatividade e do cumprimento das metas previstas.

Em relação à revisão da ação afirmativa, adotamos o prazo de vinte e cinco anos, considerando que os concursos e os processos seletivos simplificados são extremamente heterogêneos. A título de exemplo, há carreiras cuja renovação do quadro de servidores é lenta e a realização de concursos demora vários anos. Além disso, se os objetivos forem atendidos antes do esperado, os órgãos responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento da ação afirmativa divulgarão essa informação.

Concluimos, por fim, que a reserva de vagas é medida necessária, adequada e proporcional para que, no futuro, se alcance a igualdade de acesso por todos os brasileiros, também no âmbito da administração pública federal, contribuindo para a efetivação do art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal, que prevê a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, e do art. 5º, *caput*, do mesmo diploma, que assegura a todos a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

### III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluimos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.958, de 2021, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### EMENDA Nº - CDH (Substitutiva)

#### PROJETO DE LEI Nº 1.958, DE 2021

Reserva às pessoas negras o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos



efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas, e dispõe sobre metas de representatividade étnico-racial e reserva de vagas para indígenas e quilombolas nos órgãos e nas entidades da administração pública federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica reservado às pessoas negras o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas:

I – nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

II – nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

§ 1º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados reservarão no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas previstas no *caput* a mulheres negras.

§ 2º Na hipótese de número insuficiente de mulheres negras para ocupar as vagas previstas no § 1º, as vagas remanescentes serão revertidas aos demais candidatos negros, de acordo com a ordem de classificação.

§ 3º O percentual previsto no *caput* será aplicado sobre a totalidade das vagas expressamente previstas no edital do concurso público ou do



processo seletivo simplificado e sobre as demais vagas que surgirem durante a validade do certame.

**Art. 2º** Para fins do disposto nesta Lei, considera-se pessoa negra aquela que:

I – se autodeclarar preta ou parda, nos termos do disposto no inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e

II – apresentar características fenotípicas que possibilitem o seu reconhecimento social como pessoa negra.

**Art. 3º** Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados estabelecerão procedimento de confirmação complementar à autodeclaração, para fins de comprovação do requisito previsto no inciso II do *caput* do art. 2º, nos termos do disposto em regulamento.

§ 1º Serão submetidas ao procedimento de confirmação da autodeclaração todas as pessoas habilitadas no certame que optarem por concorrer às vagas reservadas a pessoas negras, ainda que tenham obtido conceito ou pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência.

§ 2º Na hipótese de indeferimento da autodeclaração no procedimento de confirmação, as pessoas poderão prosseguir no concurso público ou no processo seletivo simplificado pela ampla concorrência, desde que possuam, em cada fase anterior do certame, conceito ou pontuação suficiente para as fases seguintes.

**Art. 4º** Na hipótese de indícios ou denúncias de fraude ou má-fé no procedimento de confirmação da autodeclaração, o órgão ou a entidade responsável pelo concurso público ou pelo processo seletivo simplificado instaurará procedimento administrativo para averiguação dos fatos, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º Na hipótese de o procedimento administrativo de que trata o *caput* concluir pela ocorrência de fraude ou má-fé, o candidato:

I – será eliminado do concurso público ou do processo seletivo simplificado, caso o certame ainda esteja em andamento; ou





II – terá anulada a sua admissão ao cargo ou ao emprego público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, caso o candidato já tenha sido nomeado.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º, o resultado do procedimento será encaminhado:

I – ao Ministério Público, para apuração de eventual ocorrência de ilícito penal; e

II – à Advocacia-Geral da União, para apuração da necessidade de ressarcimento ao Erário.

**Art. 5º** A reserva de vagas de que trata o art. 1º será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público ou no processo seletivo simplificado for igual ou superior a dois.

§ 1º Serão previstas em regulamento medidas específicas para evitar o fracionamento de vagas em mais de um certame que acarrete prejuízo à reserva de vagas de que trata esta Lei.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para as vagas reservadas a pessoas negras, o número será:

I – aumentado para o primeiro inteiro subsequente, na hipótese de fração igual ou maior do que cinco décimos; ou

II – diminuído para o inteiro imediatamente inferior, na hipótese de fração menor do que cinco décimos.

§ 3º Nos concursos públicos e nos processos seletivos simplificados em que o número de vagas seja inferior a dois, ou em que haja apenas cadastro de reserva, as pessoas que se enquadrarem nos requisitos previstos no art. 2º poderão se inscrever por meio de reserva de vagas para candidatos negros.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º, caso surjam novas vagas durante o prazo de validade do concurso público ou do processo seletivo simplificado, serão observadas a reserva de vagas e a nomeação das pessoas negras aprovadas, na forma prevista nesta Lei.



**Art. 6º** Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados garantirão a participação de pessoas negras optantes pela reserva de vagas em todas as etapas do certame, sempre que atingida a nota ou a pontuação mínima exigida em cada fase, nos termos do disposto em regulamento.

**Art. 7º** As pessoas negras optantes pela reserva de vagas concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência.

§ 1º As pessoas negras optantes pela reserva de vagas serão classificadas no resultado final do concurso ou do processo seletivo simplificado tanto nas vagas destinadas à ampla concorrência quanto nas vagas reservadas.

§ 2º As pessoas negras optantes pela reserva de vagas aprovadas e nomeadas dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computadas para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 3º Em caso de não preenchimento de vaga reservada no certame, a vaga não preenchida será ocupada pela pessoa negra aprovada na posição imediatamente subsequente na lista de reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

**Art. 8º** Na hipótese de número insuficiente de pessoas negras para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas no mesmo certame para a ampla concorrência, de acordo com a ordem de classificação.

§ 1º Na hipótese prevista no *caput*, o certame seguinte com o mesmo objeto deverá contemplar, em acréscimo ao percentual de reserva de vagas previsto no art. 1º, o número de vagas que deixou de ser preenchido por pessoas negras no certame anterior, observando-se o limite total de vagas disponibilizadas no novo certame.

§ 2º Em relação ao disposto no § 1º, caso seja demonstrado que o não preenchimento das vagas por pessoas negras ocorreu em razão da insuficiência do número de inscrições ou do não comparecimento de candidatos negros às etapas do certame, não será obrigatório o acréscimo do número de vagas não preenchidas anteriormente de que trata o § 1º.



**Art. 9º** A nomeação dos candidatos aprovados e classificados observará os critérios de alternância e proporcionalidade, considerada a relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservadas a pessoas negras e a outros grupos previstos na legislação.

§ 1º Na hipótese de todos os aprovados da ampla concorrência serem nomeados, e remanescerem cargos vagos durante o prazo de validade do concurso público ou do processo seletivo simplificado, poderão ser nomeados os aprovados que ainda se encontrarem na lista da reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

§ 2º A ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação das pessoas negras aprovadas será utilizada durante a vida funcional do servidor, em todas as hipóteses nas quais a classificação no concurso público seja critério de avaliação ou de desempate.

**Art. 10.** Regulamento instituirá metas de representatividade étnico-racial na composição dos quadros funcionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme percentuais de raça da população apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 1º Na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, as metas previstas no *caput* serão estabelecidas de modo a abranger:

- I – o quadro de pessoal de servidores públicos efetivos;
- II – os ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança; e
- III – a progressão e a promoção dos servidores públicos.

§ 2º Nas empresas públicas e sociedades de economia mista, as metas previstas no *caput* serão estabelecidas de modo a abranger:

- I – o quadro de pessoal de empregados públicos;
- II – os ocupantes de cargos estatutários cuja competência de indicação seja da União; e



III – diretrizes para:

- a) as políticas de ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança; e
- b) as políticas de progressão e de promoção dos empregados públicos.

§ 3º Os órgãos e as entidades de que trata esta Lei publicarão, anualmente, dados e informações sobre a representatividade étnico-racial na composição de seus quadros de pessoal e sobre o cumprimento das metas previstas no *caput*.

**Art. 11.** Os órgãos e as entidades a que se refere esta Lei estabelecerão em seus editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados vagas reservadas especificamente para indígenas e quilombolas, além do previsto no *caput* do art. 1º, de acordo com critérios e parâmetros a serem estabelecidos em regulamento.

§ 1º Sem prejuízo dos demais percentuais de vagas previstos na legislação para outros grupos vulneráveis, serão reservadas a indígenas de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos no âmbito do Ministério dos Povos Indígenas e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).

§ 2º Os procedimentos para a confirmação complementar à autodeclaração dos grupos a que se refere o *caput* serão estabelecidos em regulamento.

**Art. 12.** Os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, promoção da igualdade racial, implementação da política indigenista e promoção dos direitos humanos e da cidadania realizarão o acompanhamento e o monitoramento do disposto nesta Lei.

**Art. 13.** Regulamento instituirá outras políticas específicas, como:

I – reserva de vagas suplementares, mediante o acréscimo de vagas reservadas em relação aos percentuais mínimos de que trata o art. 1º;



II – fatores de correção diferenciados e bonificações em etapas específicas do certame; e

III – estabelecimento de vagas reservadas para atender a grupos específicos.

**Art. 14.** O disposto nesta Lei não se aplicará aos concursos públicos e aos processos seletivos simplificados cujos editais de abertura tenham sido publicados anteriormente à data de sua entrada em vigor, permanecendo regidos pela Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

**Art. 15.** O Poder Executivo federal promoverá a revisão do programa de ação afirmativa de que trata esta Lei no prazo de 25 (vinte e cinco) anos, contado da data de sua entrada em vigor.

**Art. 16.** Fica revogada a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, ressalvado o disposto no art. 14.

**Art. 17.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

