



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

## COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO (AO PARECER N° , DE 2024 - CCJ)

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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 **HUMBERTO COSTA**

Após a apresentação do relatório com voto pela aprovação do Projeto de Lei nº. 1.958, de 2021, nos termos da Emenda Substitutiva aprovada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em 13 de março de 2024, este Colegiado entendeu ser necessário um prazo estendido para análise do projeto, sendo, portanto, concedida vista coletiva, nos termos do art. 132, do Regimento Interno do Senado Federal.

Neste período, foram apresentadas as seguintes emendas:

- a) Emenda nº. 2 - CCJ, de autoria do Senador Magno Malta, a qual pretende suprimir o art. 13 do PL 1958/2021, nos termos da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva);
- b) Emenda nº. 3 - CCJ, de autoria do Senador Carlos Viana, a qual pretende suprimir: (1) os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º; (2) os §§ 1º e 2º do art. 8º; (3) os





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

§§ 1º e 2º do art. 9º; (4) o art. 10; (5) o §1º do art. 11; e (6) o art. 13 do PL 1958/2021, nos termos da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva);

- c) Emenda nº. 4 - CCJ, de autoria do Senador Plínio Valério, a qual dá nova redação aos arts. 1º ao 6º, e acrescenta os arts. 7º ao 17, na forma da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva);
- d) Emenda nº. 5 - CCJ, de autoria do Senador Sérgio Moro, a qual dá nova redação ao § 2º do art 7º, na forma da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva);
- e) Emenda nº. 6 - CCJ, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, a qual dá nova redação à ementa e aos arts. 1º e 4º a 6º, suprime os arts. 2º e 3º, acrescenta os arts. 7º a 10 ao Projeto de Lei nº. 1958/2021;
- f) Emendas nºs. 7, 8, 9 e 10 - CCJ, de autoria do Senador Rogério Marinho, as quais pretendem:
  - 1. suprimir: (1) os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º; (2) o inciso II do *caput* do art. 1º; (3) o art. 3º; (4) os §§ 1º e 2º do art. 4º; (5) os §§ 1º, 3º e 4º do art. 5º; (6) o art. 6º; (7) o § 1º do art. 7º; (8) os §§ 1º e 2º do art. 8º; (9) os §§ 1º e 2º do art. 9º; (10) o art. 10; (11) o art. 11; e (12) o art. 13, do PL 1958/2021, na forma da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva);
  - 2. modificar a redação dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 12 e 15 do PL 1958/2021, na forma da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva);
- g) Emenda nº. 11 - CCJ, de autoria do Senador Alessandro Vieira, a qual pretende acrescentar, onde couber, mecanismos que aprimoram os procedimentos de confirmação complementar à autodeclaração.

Passo a análise e encaminhamento do voto das referidas emendas.

### **1. Supressão dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º (Emendas nºs. 3 e 7)**





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Quanto aos §§ 1º e 2º, o autor da emenda justifica sua intenção com base na concepção de igualdade formal, inclusive aludindo aos preceitos constitucionais.

Ocorre que a igualdade prevista na Carta Magna ultrapassa a perspectiva meramente formal. O Supremo Tribunal Federal já disciplinou este assunto no acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 186/DF, o qual previu que a igualdade formal, assim como a material, deve ser garantida por meio de políticas de ações afirmativas:

“ (...) por ser uma igualdade formal, com idêntico tratamento em normas gerais e abstratas, trata-se de igualdade presumida, **enquanto desconsidera processos sociais concretos de formação de desigualdades**. Identificadas essas desigualdades concretas, a presunção de igualdade deixa de ser benéfica e passa a ser um fardo, enquanto impede que se percebam as necessidades concretas de grupos que, por não terem as mesmas oportunidades, ficam impossibilitados de galgar os mesmos espaços daqueles que desfrutam de condições sociais mais favoráveis. E, sem igualdade mínima de oportunidades, não há igualdade de liberdade. **Necessária se faz, então, a intervenção do Estado, que tem ocorrido em especial por meio das chamadas ações afirmativas. É preciso adentrar no mundo das relações sociais e corrigir a desigualdade concreta para que a igualdade formal volte a ter seu papel benéfico**. Assim, a desigualdade material, que justifica a presença do Estado nas relações sociais, só se legitima quando identificada concretamente, a impedir que determinado grupo ou parcela da sociedade usufrua das mesmas chances de acesso às oportunidades sociais de que beneficiários outros grupos. Se as oportunidades são limitadas, é necessário que todos os indivíduos e todos os grupos tenham chances equivalentes de usufruí-las. Essa é a questão que ora se apresenta: os negros (considerados os pretos e o pardos) apresentam uma condição social e histórica específica que os afasta das mesmas oportunidades que indivíduos tidos por brancos na sociedade brasileira? Se a resposta for afirmativa, sem dúvida é devida a intervenção do Estado para corrigir esse desvio social e histórico gerador de desigualdade e, portanto, de separação concreta na sociedade brasileira.” (ADPF 186/DF)





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

No que se refere ao §3º, entendemos que a reserva de vaga precisa ocorrer durante todo o processo seletivo, para que assim a ação afirmativa ora em discussão seja efetivamente cumprida. A existência da reserva apenas em parte do concurso ou sem impacto em novas vagas restringe a aplicação da lei, considerando que o chamamento dos candidatos aprovados pode ocorrer enquanto o certame estiver no prazo de validade.

## 2. Supressão dos §§ 1º e 2º do art. 8º (Emendas nºs. 3 e 7)

O art. 8º tem como objetivo central a garantia de que, inexistindo a quantidade de candidatos cotistas para o cumprimento do disposto no edital, tais vagas serão destinadas para a ampla concorrência, sendo que nesta hipótese a seleção seguinte deverá contemplar, em acréscimo ao percentual de reserva previsto no anterior, o número de vagas que deixou de ser preenchido.

Além disso, o §2º deste artigo prevê ainda que caso seja demonstrado que o não preenchimento das vagas tenha ocorrido em razão da insuficiência do número de inscrições ou do não comparecimento de candidatos cotistas, não será obrigatório o acréscimo a que nos referimos no parágrafo anterior.

Defendemos a manutenção integral por entender que se trata de um incentivo para que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal garantam que todas as vagas reservadas sejam efetivamente preenchidas por pessoas negras.

Ademais, é importante ressaltar que este dispositivo segue a recomendação do relatório final da Comissão de Juristas criada pela Câmara dos Deputados para avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país:

Em fechamento às escolhas estratégicas desta Comissão, no que diz respeito aos temas que são objeto deste capítulo, oferece-se proposição em alteração à Lei 12.990/2014, a conhecida Lei de Cotas no Serviço Público Federal, para elevar a 30% (trinta por cento) o percentual de vagas reservadas para pessoas negras nos





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

concursos públicos, **estabelecer sistema de banco acumulativo de vagas não preenchidas por cotistas, (...).** (Relatório final, p. 263).

### **3. Supressão dos §§ 1º e 2º do art. 9º (Emendas nºs. 3 e 7)**

Casos concretos de aplicação da Lei de Cotas em vigência (Lei nº. 12.990, de 2014) demonstram que alguns órgãos não nomearam candidatos cotistas aprovados para vagas remanescentes da ampla concorrência por entender que apenas 20% das pessoas nomeadas poderiam ser cotistas. Neste sentido, em efeito contrário, a lei atuou como um teto, deixando, portanto, de atender ao interesse de ampliar a diversidade do quadro de servidores federais.

O que fora proposto neste artigo, pois, leva em consideração problemas identificados em certames nos últimos anos, em que todos os candidatos da ampla concorrência foram nomeados, restando cargos vagos durante a validade do concurso, mas os órgãos não consideraram ser possível a nomeação dos candidatos aprovados pela cota por não haver previsão legal. Por isso, consideramos ser fundamental que haja previsão a esse respeito para dar segurança jurídica aos candidatos e aos órgãos da Administração Pública Federal.

No que se refere ao §2º do art. 9º, este dispositivo está em consonância com o acórdão do Supremo Tribunal Federal na ADC 41/2017-DF, que fixou o entendimento de que “(...) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da política”. (p. 3)

### **4. Supressão do art. 10 (Emendas nºs. 3 e 7)**

O art. 10 tem como objetivo ressaltar a importância de uma continuidade das políticas de ações afirmativas ao longo da carreira dos servidores na medida em que há estudos que indicam a menor presença de servidores negros nos cargos mais elevados do serviço público.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Todavia, entendemos que as metas de representatividade previstas no *caput* do referido artigo não devem ser previstas em legislação, mas em instrumentos infralegais, uma vez que estes permitem revisões periódicas capazes de aprimorar as ações afirmativas adotadas pelos órgãos, respeitando o interesse da Administração Pública.

Por esta razão, entendemos que esta parte das emendas deve prosperar.

### 5. Supressão do §1º do art. 11 (Emendas nºs. 3 e 7)

O § 1º do art. 11 tem como função dar maior capacidade responsiva às políticas indigenistas e quilombolas, considerando a especificidade da realidade das comunidades originárias e tradicionais e os saberes afeitos a elas, o que certamente poderá instrumentalizar de maneira mais qualificada a produção de políticas públicas voltadas a este público.

Neste sentido, o parágrafo cuja supressão ora se propõe reforçaria a capacidade de atuação do Estado junto a essas comunidades, apresentando soluções mais embasadas e derivadas da realidade de servidores indígenas e/ou quilombolas em órgãos como a FUNAI e o Ministério dos Povos Indígenas.

### 6. Modificação dos arts. 1º ao 6º e adição dos arts. 7º ao 17 (Emenda nº. 4)

Na justificação desta emenda, o autor busca propor ajustes na redação do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos para, em suas palavras, evitar equívocos e antijuridicidades que violam os direitos humanos e causam prejuízos à população mestiça.

O autor defende, ainda, que a classificação de pardos como pessoa negra vai contra a classificação de cor/raça do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, segundo o Parlamentar, define pardos como mestiços e os distingue de pretos.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Não obstante à relevância do que fora proposto pelo autor da emenda, entendemos que a redação proposta na emenda substitutiva da CDH atende as demandas apresentadas pelo Senador uma vez que, conforme os critérios do IBGE, a expressão “negro” engloba tanto as pessoas pretas quanto pardas, abrangendo, assim, um grupo mais amplo que, inclusive, corresponde a maior parte da população brasileira.

Ademais, não vislumbramos que este seja o projeto adequado para propor qualquer alteração no Estatuto da Igualdade Racial (art. 16), notadamente no que se refere à revogação de dispositivos de uma legislação que garantiu importantes direitos para aqueles que por anos foram subjugados em nosso país.

Por estas razões, entendemos que esta emenda também não deve prosperar.

### 7. Cota por critério de renda (Emenda nº. 6)

A emenda proposta pelo Senador Flávio Bolsonaro busca transformar a ação afirmativa que ora se discute em uma norma instituidora de cotas por critério exclusivo de renda, eliminando, pois, a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas e quilombolas.

Entendemos que a referida emenda atenta contra os objetivos da matéria, desrespeitando, inclusive, o combate à desigualdade histórica que buscamos com mais esta ação reparar.

Insistimos que a relevância do Projeto de Lei ora analisado por este colegiado, assim como a emenda substitutiva a ele oferecida pelo Colegiado de Direitos Humanos, se justifica pela necessidade de fortalecer quaisquer mecanismos que visem a promoção da igualdade no setor público, atendendo, ainda, os preceitos dispostos no art. 39 do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº. 12.288, de 20 de julho de 2010):

“O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas”.

Por esta razão, entendemos que esta emenda não deve prosperar.

### **8. Procedimento de confirmação complementar à autodeclaração (Emenda nº. 11)**

Previsto no art. 3º do Substitutivo da CDH, os procedimentos de confirmação complementar à autodeclaração são fundamentais para verificar se o optante pela reserva de vaga se enquadra nesta importante ação afirmativa, um mecanismo que pretende impedir o cometimento de fraudes ou má-fé no procedimento de autodeclaração.

Todavia, observamos ser importante que o presente artigo preveja alguns parâmetros mínimos que fortaleçam os procedimentos de confirmação da autodeclaração, de forma a criar padrões mínimos, sem prejuízos das especificações a serem regulamentadas pelo Poder Executivo.

Por esta razão, entendemos que esta emenda merece ser acatada, na forma da subemenda que será apresentada, apenas para que as alterações nela proposta sejam feitas no artigo adequado.

### **9. Supressão do art. 13 (Emenda nºs. 2, 3 e 7)**

O art. 13 prevê que o Poder Executivo poderá instituir políticas específicas, incluindo a reserva de vagas suplementares, a aplicação de fatores de correção e bonificações, bem como o estabelecimento de vagas reservadas para grupos específicos.

Entendemos que quaisquer outras políticas de afirmação merecem ser melhor debatidas e previstas em legislação específica, não cabendo neste momento ser discutida no projeto que ora analisamos.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Por esta razão, entendemos que estas emendas merecem ser parcialmente acatadas.

### 10. Emendas nºs. 5, 8, 9 e 10

A Emenda nº. 5, de autoria do Senador Sérgio Moro, prevê que a vaga ocupada por candidatos optantes pela reserva de vagas classificados em ampla concorrência seja também computada para efeitos de preenchimento da cota.

Não nos parece razoável considerar que a aprovação de um candidato pela ampla concorrência irá acarretar na subtração das vagas destinadas aos negros, indígenas e quilombolas. Acatar esta emenda seria neutralizar os efeitos que buscamos com este projeto e desvirtuaria sobremaneira o objetivo central da ação afirmativa que aqui estamos revisando e aperfeiçoando.

A Emenda nº 8, de autoria do Senador Rogério Marinho, propõe o retorno à formulação inicial do projeto. Em que pese a relevância da redação inicial da matéria, consideramos ser importante que os mecanismos sejam aprimorados e o texto substitutivo proposto pelo Senador Fabiano Contarato e aprovado pela Comissão de Direitos Humanos desta Casa traz consideráveis avanços para a política de cotas no serviço público. Não devemos, pois, retroceder.

Quanto à Emenda nº. 9, também do Senador Rogério Marinho, prevê modificações no art. 12 do Substitutivo da CDH para enfatizar a importância do acompanhamento e da avaliação anual da política de cotas raciais.

Todavia, consideramos que o disposto no substitutivo fortalece os mecanismos de responsabilidade institucional, garantindo, inclusive, a participação dos órgãos responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, de implementação da política indigenista e da promoção dos direitos humanos.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

A Emenda nº. 10, também de autoria do nobre líder da oposição, prevê que a lei seja renovada por mais 10 anos, em contraste com o prazo de 25 anos para revisão proposto pelo substitutivo.

Entendemos que o prazo de 25 anos disposto no substitutivo é razoável, uma vez que a revisão dos impactos das políticas de cotas neste horizonte temporal sugere o compromisso do Poder Executivo em analisar sistematicamente a aplicação das medidas adotas e ajustá-las às mudanças sociais e econômicas vigentes. Não se trata, pois, da vigência da lei, mas do compromisso de revisá-la e adaptá-la às respostas de seu desempenho e impacto.

Ressaltamos, porém, que esta política de ação afirmativa será constantemente avaliada pela sociedade civil e pelas esferas de governo, a fim de garantir que esta condiga com os objetivos das políticas públicas de promoção da igualdade.

Por esta razão, entendemos que estas emendas não devem prosperar.

## VOTO

Pelos motivos expostos, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº. 1.958, de 2021, nos termos da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva), pelo acatamento da Emenda nº. 2 - CCJ, da Emenda nº. 11 - CCJ, na forma de subemenda, pelo acatamento parcial das Emendas nº. 3 e 7 - CCJ, no que se refere à supressão do art. 10, e pela **rejeição** das Emendas nºs. 4, 5, 6, 8, 9 e 10 - CCJ.

### SUBEMENDA Nº – CCJ (À EMENDA Nº. 11 - CCJ)

O art. 3º do Projeto de Lei nº. 1.958, de 2021, na forma da Emenda nº. 1 - CDH (Substitutiva), passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 3º** Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados estabelecerão procedimento de confirmação





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Humberto Costa**

complementar à autodeclaração, para fins de comprovação do requisito previsto no inciso II do *caput* do art. 2º, nos termos do disposto em regulamento, observados, no mínimo:

- I – a padronização das normas em nível nacional;
- II – a participação de especialistas com formação relacionada às relações étnicas e raciais e compreensão da política de cotas brasileiras e que correspondam à diversidade racial e de gênero populacional;
- III – a adoção de critérios mistos de avaliação, que observem o contexto sociocultural e regional;
- IV – decisão colegiada fundamentada tomada por unanimidade caso se conclua por atribuição identitária diversa daquela autodeclarada pelo candidato; e
- V – a garantia de recurso à decisão decorrente em prazo razoável.

§ 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.

§ 3º O procedimento de que trata o caput será reavaliado a cada dois anos mediante a participação da sociedade civil e representantes de órgãos da esfera federal, estadual e municipal, conforme o regulamento.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

