

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)
OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS RACIAIS (OPARÁ)**

**NOTA TÉCNICA Nº 07/2025 – UMA DÉCADA DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº
12.990/2014 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)**

RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Profa. Dra. Edmilson Santos dos Santos (Opará/Univasf)
Profa. Dra. Ana Luisa Araujo de Oliveira (Opará/Univasf)



Petrolina-PE
15 de junho de 2025

SOBRE O OBSERVATÓRIO OPARÁ

O Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (Observatório Opará) é um grupo de pesquisa e extensão, com sede na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) que busca, através do resultado de suas pesquisas baseadas em evidências, afetar agendas no âmbito do poder executivo e do poder judiciário.

O Observatório Opará apresentou à sociedade brasileira, em março de 2024, o relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”, que demonstrou com evidências seguras como determinados órgãos de administração pública federal manipularam os editais de concurso público para impedir a plena eficácia da Lei nº 12.990/2014.

O impacto do relatório é percebido no Parecer n.º 00001/2024/CFEDU/SUBCONSUS/PGF/AGU da Advocacia Geral da União (AGU) que assegura à reparação de vagas não ocupadas por detentores do direito, e na ADI 7654, que garantiu a continuidade da política de reserva de vagas da Lei nº 12.990/2014. A ADI 7654 foi uma medida importante enquanto o tema não foi deliberado pelo Congresso Nacional (PL 1.958/2021, hoje a Lei nº 15.142/2025). As ações do Opará também afetaram a agenda do Ministério Público Federal (MPF) que através do Subprocurador-Geral da República e Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos, Nicolao Dino, no Ofício Circular nº 1/2025/PFDC/MPF instruiu as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão de todo o país a se debruçarem sobre a (não) implementação da Lei nº 12.990/2014.

A presente Nota Técnica detalha como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) se comportaram na implementação da lei de cotas. A análise realizada traz evidências seguras da manipulação dos editais de forma a afetar negativamente a lei de cotas raciais nos concursos públicos.

Outras análises sobre a temática podem ser acessadas no site do Observatório Opará [www.observatorioopara.com.br] ou em suas redes sociais @observatorioopara.

Profa. Dra. Ana Luisa Araujo de Oliveira
Coordenadora do Observatório Opará

SUMÁRIO

1. Dos Fatos.....	5
2. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).....	6
3. Considerações Finais.....	11

1. DOS FATOS

A Lei nº 12.990/2014 entrou em vigor no dia 09 de junho de 2014, data de início de seus efeitos formais e materiais. Formais entendemos que todos os dispositivos formais da norma deverão se fazer presente nas regras editalícias e material, alcançar os efeitos da política: a contratação de pessoas negras no total de 20% de cada edital de concurso público, para cada um dos cargos da instituição.

Considerando que a Lei nº 12.990/2014 aplica a reserva de vaga para provimento de cargos efetivos, no caso da docência a norma que os instituiu foi a Lei nº 12.772/2012, de 28 de dezembro de 2012. No art. 1º da Lei nº 12.772/2014 estão dispostos os cargos do magistério federal:

Art. 1º Fica estruturado, a partir de 1º de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, composto pelas seguintes carreiras e cargos:

- I - Carreira de Magistério Superior, composta pelos cargos, de nível superior, de provimento efetivo de Professor do **Magistério Superior**, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987;
- II - Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de **Professor Titular-Livre do Magistério Superior**;
- III - Carreira de **Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico**, composta pelos cargos de provimento efetivo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e
- IV - Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de **Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico**. (grifos nosso).

Para as instituições de ensino federal há a previsão legal de apenas quatro cargos públicos: Magistério Superior (1) e Titular-Livre (2), para as universidades; e, Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (3) e Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (4). Portanto, a regra a qual se aplica a reserva de vaga, nos termos do art. 1º da Lei nº 12.990/2014, é o cargo público:

Art. 1º Ficam **reservadas 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, na forma desta Lei (BRASIL, 2014 - grifo nosso).

Os elementos formais da Lei de Cotas Raciais são:

- a) A aplicação da reserva de vagas de 20% deve se dar no quantitativo total de vagas disponibilizadas para provimento de um mesmo cargo público, quando houver um mínimo de três vagas;

- b) O quantitativo de vagas total e reservadas deve estar explícito no edital;
- c) Todas as candidaturas negras têm o direito a dupla porta de entrada: ampla concorrência e reserva de vagas;
- d) As pessoas negras aprovadas na ampla concorrência não contabilizam para a reserva de vagas.

No entanto, a existência dos elementos formais não é suficiente para romper o racismo estrutural e institucional. Outros mecanismos podem operar para afastar as candidaturas negras do acesso à vaga. Mecanismos silenciosos, mas com efeitos devastadores para a plena eficácia das ações afirmativas. Após a Constitucionalização das Ações Afirmativas, pelo Decreto nº 10.932/2022 - Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, esses mecanismos se enquadram naquilo que a norma caracteriza como Discriminação Racial Indireta.

2. **Discriminação racial indireta** é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou **critério aparentemente neutro** tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (Decreto nº 10.932/2022 – grifos nosso).

O compromisso da instituição com o direito material (com o Estado Democrático de Direito) é possível de ser aferido pelo seu compromisso em, diante da não contratação, identificar as variáveis que estão afetando o resultado e buscar alternativas à máxima eficácia da norma. Caso contrário, a passividade ou omissão das organizações podem ser caracterizadas como a busca do fracasso programado da norma. O fracasso da reserva de vaga como um resultado de chegada para a manutenção do *status quo*.

2. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

O primeiro edital, para o provimento no cargo de Professor do Magistério Superior¹, após o início da vigência da Lei de Cotas Raciais foi publicado em 12 de fevereiro de 2015, o Edital nº 003/2015². No documento foram abertas 10 vagas imediatas em 08 especialidades. Portanto, o suficiente para aplicação da reserva de vagas.

No edital há o item “6” destinado aos sujeitos de direito das ações afirmativas raciais: “6. Das Pessoas Autodeclaradas Pretas ou Pardas” informando ao candidato regras para concorrer às vagas reservadas. Porém, no item “4” do edital há regras de acesso à reserva de vagas: “Das reservas das vagas a serem criadas”. No 4.1 está expresso:

Se vierem a ser criadas novas vagas para as **áreas de conhecimento** de cada um dos concursos durante o prazo de validade dos mesmos, 20% (vinte por cento) dessas vagas serão reservadas aos candidatos que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público e serão providas nos termos da Lei nº 12.990/2014. Esta reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

Observa-se que, segundo as regras editalícias da UFRGS, a reserva de vagas se dá sobre as áreas de conhecimento, e não sobre o cargo efetivo, como está expresso na Lei nº 12.990/2014. O fracionamento do número total de vagas do cargo por especialidade nos concursos para Professor do Magistério Superior tem um impacto direto na reserva de vagas. São raros os concursos que oferecem mais de três vagas por especialidade. Sendo assim, o fracasso da norma é produzido de forma artificial pela regra editalícia.

Essa regra se manteve inalterada até o Edital nº 013/2018, de 5 de junho de 2018, como pode ser observado na Tabela 1. Esta modalidade de fraude impactou na retirada de direitos de 69 vagas às pessoas negras (20% de 346).

Tabela 1. Relação de editais e nº de vagas abertas diretamente impactadas pelo fracionamento do cargo por especialidade nos concursos para o Magistério Superior da UFRGS.

Nº Editais	Nº de vagas
003/2015	10
004/2015	03
005/2015	12

¹ Para o cargo isolado de Professor Titular-Livre do Magistério Superior, houve a publicação do Edital 21/2014, que abriu cinco vagas em cinco áreas diferentes e, dado o fracionamento do total de vagas por área de conhecimento, não realizou a reserva de vagas à pessoas negras. Acesso em <https://www.ufrgs.br/progesp/wp-content/uploads/ConcursosProcessosSeletivos/Concursos/2014/21/Ed-21-2014-Titular-Livre.pdf>

²Os editais da UFRGS estão disponíveis em <https://www.ufrgs.br/progesp/pagina-inicial/concursos-e-processos-seletivos/1939-2/concursos-2/>.

007/2015	14
008/2015	10
014/2015	02
015/2015	11
017/2015	10
018/2015	07
019/2015	08
020/2015	13
021/2015	10
023/2015	11
024/2015	12
001/2016	12
005/2016	04
007/2016	06
009/2016	05
010/2016	05
014/2016	13
015/2016	11
007/2017	06
008/2017	07
009/2017	04
010/2017	12
013/2017	01
011/2017	15
014/2017	37
015/2017	35
019/2017	06
021/2017	04
003/2018	13
006/2018	06
007/2018	01
010/2018	06
011/2018	03
013/2018	01
Total de vagas abertas	346
Total de vagas que deveriam ter sido reservadas	69

O relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes” identificou que essa modalidade de fraude, a despeito das orientações da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial da Presidência da República (Nota Técnica nº 43) e do Supremo Tribunal Federal (ADC 41), foi uma das que mais impactou no fracasso programado da Lei de Cotas Raciais.

A partir do Edital nº 014/2018, a UFRGS mudou, aparentemente, seu procedimento. A expressão “área de conhecimento” é retirada dos editais. Neste edital aparece, pela primeira vez, que a reserva de vagas se dará com base em todas as vagas disponibilizadas no certame, e não mais da especialidade (área de conhecimento), como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1. Aplicação da reserva de vagas sob a totalidade de vagas do Edital nº 014/2018.

5. Das Pessoas Autodeclaradas Pretas ou Pardas

- 5.1. Às pessoas autodeclaradas pretas ou pardas, no ato da inscrição (formulário eletrônico), é assegurado o direito de inscrição às vagas do Concurso Público reservadas para negros, nos termos da Lei nº 12.990, de 09/06/2014, em 20% (vinte por cento) do número total de vagas deste Edital.

Fonte: UFRGS.

No entanto, há de se reconhecer que há um histórico de ilicitude que ao se repetir durante tanto tempo produziu um entendimento sobre como deve ser a reserva de vagas. O fato de retirar a expressão “área de conhecimento” não é suficiente para uma adesão direta e completa aos elementos formais das cotas raciais. Até porque, a grande maioria das universidades federais utilizam desse expediente, o fracionamento por especialidade, para sustar os efeitos da política. Ou seja, havia um entendimento comum, apesar de ilícito, de que a reserva de vagas não se daria com base no cargo público, como estabelece o art. 1º da Lei nº 12.990/2014.

Essa mudança deveria ser acompanhada de outras informações capazes de anunciar a mudança de comportamento da instituição, o que não aconteceu. O fato de retirar a expressão “área de conhecimento” não conduz, diretamente, ao entendimento de que todas as pessoas negras, independentemente da área de conhecimento, concorrerão às vagas reservadas. Importante deixar explícito que a lista que suporta a ordem de classificação dos cotistas não será impactada pela especialidade, mas sim pela lista específica de candidaturas negras por ordem decrescente.

Se, num primeiro momento, a UFRGS fraciona o edital por especialidade, o que inviabiliza a implementação da reserva de vagas imediata, após a mudança o sucesso ou o fracasso dos editais em cumprir o que estabelece o Estado Democrático de Direito deveria, na casa da Ciência, ser um indicador importante. Edital após edital, a não contratação continuou a ser perseguida como um projeto. Sem incômodo, sem espanto.

Eliminada as barreiras dos elementos formais, o direito material continuou muito longe do que se poderia esperar. Ou seja, a não efetivação do direito continua impactando decisivamente à restrição da reserva de vagas às pessoas negras.

Quem se beneficia com o fracasso das instituições em não contratar as pessoas negras? Como de resto os outros editais, pregressos e futuros, este elemento sempre é bem sinalizado nos editais: “Não havendo aprovação de

candidatos negros suficientes para preenchimento total das vagas reservadas, as vagas remanescentes serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação”. Se não está havendo um desarranjo de expectativa, por qual motivo as instituições deveriam se incomodar com a transferência das vagas às pessoas brancas?

Na decisão da ADC 41, o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, aponta com nitidez que as instituições devem olvidar todos os esforços para garantir a plena eficácia da Lei de Cotas Raciais. O que fizeram as instituições, inclusive a UFRGS, com o fracasso da Lei nº 12.990/2014, ano após ano?

O que é ainda mais preocupante — em consonância com a lógica estabelecida pelo Decreto nº 10.932/2022 — é o uso de procedimentos aparentemente neutros para produzir desvantagens concretas. A legislação determina que, quando candidaturas negras não são aprovadas, as vagas reservadas são revertidas para a ampla concorrência. A norma, é verdade, não afirma que se deve promover a reprovação sistemática de pessoas negras para beneficiar candidatos brancos. No entanto, uma vez que a vaga consta no edital e está submetida à regra da reserva de 20%, a sua destinação deveria respeitar esse princípio. Mas, paradoxalmente, quando pessoas negras não são aprovadas, a vaga é transferida à ampla concorrência. E quando candidatos da ampla concorrência — majoritariamente brancos — não são aprovados, a vaga também permanece sob a lógica da ampla concorrência.

O resultado é um jogo de ganha-ganha, no qual a população branca, historicamente mais favorecida, é beneficiada em qualquer cenário. A UFRGS, nesse contexto, acaba reforçando a exclusão: a não aprovação de pessoas brancas não gera perda de vagas; já a não aprovação de pessoas negras implica na sua redistribuição, enfraquecendo o alcance das ações afirmativas. Trata-se, portanto, de um sistema que perpetua desigualdades sob a aparência de neutralidade.

Vamos utilizar como referência o último edital da UFRGS publicado para o cargo de Magistério Superior, Edital nº 006/2025, datado de 3 de junho de 2025. Observem o que está disposto no item 5.1.4:

Caso o número total de vagas deste Edital sofra alterações após a publicação, em virtude de revogação, anulação, retificação ou inexistência de candidatos aprovados em alguma área de conhecimento, a aplicação do percentual previsto no subitem 5.1 será recalculada com base no novo quantitativo de vagas.

A Lei de Cotas Raciais não estabelece que o quantitativo de vagas reservadas deva depender do sucesso de candidatos(as) brancos(as) nos certames. O que a lei determina é que a reserva de vagas deve ser calculada com base no número total de vagas previstas no edital. Isso não significa que, na inexistência de candidatos(as) aprovados(as) em determinada área, a reserva deva ser automaticamente retificada ou anulada.

Apesar da persistente dubiedade decorrente apenas da retirada da expressão “área de conhecimento” dos editais, entende-se que a UFRGS, a partir do Edital nº 14/2018, passou a atender aos requisitos formais estabelecidos pela Lei nº 12.990/2014. No entanto, **identificou-se um déficit formal de 69 vagas**, decorrente de um vício anterior, no qual áreas de conhecimento foram tratadas indevidamente como se fossem cargos públicos distintos. Tal interpretação configura um vício formal relevante, com efeitos materiais no cumprimento da Lei nº 12.990/2014 comprometendo a aplicação adequada da reserva de vagas

Porém, o déficit material é maior. A ineficácia completa da norma não pode sinalizar à sociedade que o problema do não ingresso é das pessoas negras. Como se as instituições estivessem liberadas de buscarem a máxima eficácia da norma e não pudessem utilizar da autonomia universitária para promoverem justiça, fortalecendo o Estado Democrático de Direito. É preciso que a instituição identifique quantas vagas mediatas foram disponibilizadas durante a vigência da norma e calcule o déficit de sua ineficácia. Após isto, tomar a decisão política de se fazer justiça, reparando as vagas como estão fazendo algumas universidades de forma voluntária: UFPel e a UNIVASF, por exemplo.

Durante 10 anos, a UFRGS contratou apenas 11 pessoas negras para o cargo de magistério superior³. A instituição indicou uma lista com 14 nomes, mas identificamos pessoas negras que foram chamadas para vagas mediatas, durante a validade do concurso, com nota que configura aprovação pela ampla concorrência, conforme portarias publicadas no Diário Oficial. A UFRGS teve média de uma pessoa negra por ano, o que traduz de forma objetiva o grau de ineficácia da política.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na UFRGS foi observado o que está endêmico na implementação da Lei nº 12.990/2014, a utilização de mecanismos de burla para impedir a plena eficácia da norma. Isto explica, em boa medida, o resultado da implementação da lei de cotas, conforme o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 0,53%. Ou seja, a cada 1.000 pessoas negras destinatárias da reserva de vagas às pessoas negras para o cargo de magistério Superior, apenas cinco delas tomaram posse.

Para garantir a plena eficácia da política de cotas raciais, é necessário garantir que todos os elementos formais estejam preservados as regras editalícias. A **identificação de um déficit formal de 69 vagas** tratou apenas das vagas imediatas para o cargo de Professor do Magistério Superior, aquelas que estão disponibilizadas nos editais de abertura do certame. É preciso também verificar, durante a validade dos concursos, como se deu a aplicação da reserva de vagas nas vagas mediatas, abertas na vigência do concurso. Não menos importante, é verificar se os elementos subjetivos do processo seletivo criam impedimentos ou dificuldades adicionais às pessoas negras por conta do racismo institucional e estrutural.

Considerando que as regras da UFRGS alcançam todos os concursos públicos, o impacto em outros cargos (Professor Titular-Livre, por exemplo) pode ser o mesmo, a retirada de direitos da população negra. Adicionalmente, deve-se considerar ainda os processos seletivos simplificados⁴ que resultam, por exemplo na contratação de profissionais para o cargo de Professor com contrato temporário.

Por força de tempo, o Observatório Opará não pode fazer essa análise, neste momento. Se a UFRGS quiser fazer um encontro com a verdade, toda essa análise

³ Resposta enviada pela UFRGS a solicitação de acesso à informação realizado pelo Observatório Opará no dia 16/12/2024 sob o nº de protocolo 23546.109218/2024-42.

precisa ser feita e aferida qual foi o impacto da não aplicação da Lei nº 12.990/2014 durante toda sua vigência.

O Observatório Opará se coloca à disposição para aprofundar o diálogo sobre a correta implementação das ações afirmativas e da reparação das vagas por falta de eficácia formal e material.

⁴ Sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014 recomenda-se acessar <https://diplomatie.org.br/a-lei-no-12-990-2014-e-os-processos-seletivos-simplificados/>, que possui análise produzidas pelo Observatório Opará.