



3760119

21290.202717/2023-41



Ministério da Igualdade Racial  
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo  
Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas

NOTA TÉCNICA Nº 62/2023/DPA/SEPAR/MIR

INTERESSADO(S): Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação

### 1. ASSUNTO

Trata-se de Nota Técnica elaborada após demandas apresentadas em reunião realizada com a Comissão Especial de Concursos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) com objetivo de dirimir dúvidas em relação ao fracionamento de vagas em concursos públicos para atendimento à Lei nº 12.990/2014.

### 2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014 - 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.

2.2. Instrução Normativa nº 23, de 25 de Julho de 2023, que disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos e contratação por tempo determinado de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. ([link](#))

2.3. Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41/2017 - Supremo Tribunal Federal.

2.4. *Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2021. ([link](#))

2.5. MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan Pereira de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. *Sociedade e Estado*, v. 34, p. 161-184, 2019. ([link](#))

2.6. PALMA, Vanessa. Fatores limitadores da efetividade da lei de cotas raciais em concursos públicos para o Magistério Superior Federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, IPEA, 2021. ([link](#))

### 3. DOS FATOS

3.1. No dia 14 de agosto do corrente ano, a Comissão Especial de Concursos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) realizou reunião com a equipe da Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas para dialogar sobre as melhores práticas para adequada implementação da Lei nº 12.990/2014, tendo em vista o concurso que será aberto em 2023. A Comissão demonstrou

preocupação com a questão do fracionamento de vagas considerando que há unidades de pesquisa em diferentes localidades do país e há necessidade de elevada especialização para os cargos. Cientes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na ADC 41/2017, que afirma não ser recomendável o fracionamento de vagas, uma vez que fere princípios legais; e após dialogar com alguns especialistas que têm experiência em implementar as cotas nos concursos públicos; buscaram o Ministério da Igualdade Racial na busca por uma orientação em relação as melhores práticas e ao que seria recomendável para o perfil de concurso a ser realizado pelo MCTI.

3.2. É o breve relatório.

#### 4. ANÁLISE E JUSTIFICATIVAS PARA O NÃO-FRACIONAMENTO

4.1. A Lei nº 12.990/2014 justifica-se pelas históricas e persistentes desigualdades entre negros e brancos na composição dos cargos públicos da Administração Pública Federal. Tais desigualdades são observadas em todos os níveis federativos, especialmente nas carreiras mais valorizadas, de nível superior e que oferecem melhores remunerações. Há aproximadamente duas décadas o Brasil tem implementado as ações afirmativas como um tipo de política importante para dirimir as significativas discrepâncias raciais existentes em espaços educacionais e do mundo do trabalho. A adoção da reserva de vagas em concursos públicos representa o comprometimento do Estado brasileiro com uma política voltada para a promoção da igualdade racial, de modo a concretizar compromissos internacionalmente firmados que também estão presentes na Constituição Federal. Além disso significa a adoção de uma política de reconhecimento para com o grupo socialmente marginalizado e reflete o entendimento de que há necessidade de diversificação do perfil funcional da Administração Pública. A presença de mais pessoas negras, em conformidade com a composição demográfica do país, é importante para que a formulação e implementação das políticas públicas sejam mais responsivas às necessidades sociais.

4.2. Outro aspecto importante de ser mencionado e que frequentemente é questionado no âmbito da implementação das ações afirmativas, na modalidade de reserva de vagas em concursos, são os critérios meritocráticos que tornam a seleção objetiva. O Supremo Tribunal Federal tem enfrentado este tema desde 2012, destacando a necessidade de se observar o contexto desigual no Brasil e a importância de se considerar o princípio da igualdade. Em seu voto na [ADPF 186/2012](#), o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou:

Não raro a discussão que aqui se trava é reduzida à defesa de critérios objetivos de seleção - pretensamente isonômicos e imparciais -, desprezando-se completamente as distorções que eles podem acarretar quando aplicados sem os necessários temperamentos.

De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes. (Dias e Silva, 2014)

4.3. Em 2015, por meio da Nota Técnica nº 43, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) publicizou sua manifestação sobre a aplicação da Lei nº 12.990/2014. Já naquele primeiro ano de implementação da Lei, a SEPPIR identificou que as Universidades e Institutos Federais estavam com reduzidíssima execução da reserva de vagas em concursos, em desconformidade com o previsto na legislação. Por isso, o posicionamento institucional foi de que a legislação prevê a reserva de vagas sobre 20% da totalidade das vagas oferecidas no concurso público, o que significa dizer que as vagas reservadas devem ser proporcionais ao total de vagas do certame. Textualmente a Nota Técnica nº 43/2015 da SEPPIR afirma que:

Não é possível que os dispositivos que regulam os concursos públicos, os editais, prevejam o fracionamento do cálculo das vagas ofertadas no concurso. **O percentual deve ser aplicado sobre o total das vagas ofertadas, as quais não devem ser consideradas de forma individual, pois essa fragmentação não se justifica legalmente.** (SEPPIR, 2015, p. 5-6, grifos nossos).

4.4. Importante destacar também que em 2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em resposta à [Ação Declaratória de Constitucionalidade \(ADC\) 41](#), apresentada pelo Conselho

Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), aprovou por unanimidade o relatório do Ministro Luís Roberto Barroso, que estabeleceu a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, a partir de três argumentos principais:

1. consonância da ação afirmativa em questão com o princípio da isonomia, uma vez que visa a assegurar igualdade material e igualdade como reconhecimento, com vistas à superação do racismo estrutural e institucional prevalente no Brasil;
2. inviolabilidade dos princípios do concurso público e da eficiência, considerando que a reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público – passam a coexistir dois critérios distintos de preenchimento de vagas, assegurado o parâmetro mínimo de suficiência em ambos os casos; e
3. observância do princípio da proporcionalidade – afinal, são reservadas apenas 20% das vagas, quando mais de 50% da população brasileira se autodeclara negra, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e constatação de que a existência de política de cotas para o acesso de negras/os à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária. (Mello e Resende, 2019)

4.5. Ainda na decisão da [ADC 41/2017](#), o STF defendeu que a Administração Pública deve atentar-se a alguns parâmetros, entre eles que: *“os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas”*. (STF, 2017). Como nota-se, a mais alta Corte do país já se manifestou contrariamente ao fracionamento de vagas, uma vez que tal fato impede o pleno cumprimento dos princípios que justificam a existência da Lei nº 12.990/2014.

4.6. Em 2019, os professores Luiz Mello e Ubiratan Resende publicaram um dos primeiros trabalhos acadêmicos que dedicou-se a analisar exclusivamente a aplicação da Lei nº 12.990/2014 no âmbito dos concursos para a carreira de magistério superior nas 63 Universidades Federais. Neste estudo, os professores constataram que os concursos para a carreira de magistério superior das universidades federais estavam longe de atingir os objetivos da ação afirmativa materializada na Lei nº 12.990/2014, haja vista que no período analisado apenas 4,93% das vagas ofertadas haviam sido reservadas para os negros. Apesar do cenário, algumas Universidades lograram encontrar mecanismos para assegurar o cumprimento da Lei, são exemplos a Universidade Federal do Grande Dourado (UFGD) e a Universidade Federal do Oeste do Pará (UfoPa). Dois modelos principais emergiram neste modelo: 1) sorteio prévio das vagas que serão reservadas para os(as) candidatos(as) negros (as); 2) reserva de vagas nas áreas em que houver candidatos(as) negros(as) aprovados(as) nos concursos.

4.7. O diagnóstico e os achados da pesquisa publicados em 2019 dão conta de que:

O que constatamos, porém, é que a não reserva de 20% das vagas na grande maioria dos concursos é **decorrência de práticas administrativas que restringem o alcance da lei**, a exemplo de editais que de fato oferecem menos de três vagas por concurso para docente, ainda que muitas vezes, em um mesmo dia e/ou uma mesma semana, sejam publicados no Diário Oficial da União (DOU) diversos editais de uma mesma universidade, cada um com uma única vaga(...).

Por outro lado, também constatamos que a grande maioria dos editais de concurso para a carreira de magistério superior de universidades federais, quando oferecem mais de três vagas – às vezes, dezenas de vagas –, trazem dispositivos que explicitamente restringem a reserva de 20% para candidatas/os negros/os a situações em que haja uma oferta de três ou mais vagas por “área”, “área de conhecimento”, “área específica de conhecimento”, “disciplina/área de conhecimento”, “setor de estudo”, “tema do concurso”, “unidade acadêmica”, “cargo-função”, “cargo/área”, “cargo/especialidade”, “opção de vaga”, “especialidade”, “departamento de ensino” ou “campus”. Tal opção implica uma interpretação restritiva da Lei nº 12.990/2014, o que inviabiliza a consecução dos objetivos da ação afirmativa prevista para candidatas/os negros/os, outra vez contrariando diretrizes propostas pelo Ipea, Seppir e STF, como visto anteriormente. (Mello e Resende, 2019, p. 178)

4.8. Nos anos subsequentes novos estudos demonstraram que o fracionamento de vagas continuava sendo um dos maiores problemas para a efetiva implementação da Lei 12.990/2014, são exemplos de estudos a [Pesquisa ENAP](#), publicada em 2021, denominada *Pesquisa de avaliação da*

*política de cotas no serviço público*; e a [Pesquisa CNMP/IPEA](#) sobre a implementação das ações afirmativas no Ministério Público brasileiro, publicada em 2023. Na pesquisa realizada pela ENAP, especificamente no *Relatório 3 - Relatório de pesquisa e avaliação sobre políticas públicas - entrevistas*, foram realizadas entrevistas com cinco Universidades Federais para entender como estava ocorrendo a implementação da Lei nº 12.990/2014, os achados apontam para os dois principais modelos encontrados na pesquisa de Mello e Resende (2019), e são interessantes para se comparar as experiências das distintas Universidades. Na pesquisa CNMP/IPEA foi identificado que os concursos para servidores estão sendo fracionados por região e por especialidade, fato que pode ser revertido com o devido agrupamento das vagas. As duas pesquisas destacam a questão do fracionamento de vagas como um real problema na implementação da Lei.

4.9. Importante mencionar que em 25 de julho de 2023, foi publicada a Instrução Normativa nº 23 pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este é o mais recente ato normativo que deve balizar as decisões relacionadas à reserva de vagas para pessoas negras em concursos.

4.10. Além disso, cabe informar que as discussões mais atuais sobre o não fracionamento de vagas nos cargos das Universidades Federais tem considerado o fato de que a carreira docente no nível superior é única, o cargo de Professor do Magistério Superior possui um único código identificador no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), independente de qual é a especialidade ou localidade em que irá ocorrer o concurso.

4.11. No caso do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) está previsto que os concursos atenda a três carreiras: I) Pesquisador; II) Tecnologista; e III) Analista em C&T, além disso as vagas serão distribuídas em 17 Unidades de Pesquisa em diferentes localidades do território nacional. É comum que nas carreiras de Pesquisador o perfil de profissional almejado seja altamente especializado. Todas essas características do concurso efetivamente tornam complexas a implementação da Lei nº 12.990/2014.

4.12. Apesar disso, conforme descrito nesta sessão, a implementação adequada da Lei nº 12.990/2014 é fundamental para garantir a diversificação dos quadros funcionais da Administração Pública brasileira, especialmente nos cargos mais prestigiados e com remuneração mais elevadas. Especialistas e acadêmicos têm argumentado que os órgãos da Administração Pública Federal devem fazer um esforço administrativo para encontrar soluções que garantam a reserva de vagas para negros em seus concursos. Ao longo da última década algumas experiências foram realizadas no âmbito das Universidades Federais, destacamos três delas:

4.12.1. **Sorteio prévio** das vagas que serão reservadas para os(as) candidatos(as) negros (as), conforme [Edital UFMS](#) nº 84, de 29 de dezembro de 2017; e [Edital UFGD](#) nº 8, de 1º de julho de 2022.

4.12.2. Reserva considerando a **ordem cronológica** da entrada dos pedidos de concursos das Unidade Acadêmicas junto a Pró-Reitoria de Gestão de pessoas, o que no caso do MCTI, poderia ser considerada a ordem cronológica do lançamento dos editais em cada unidade. A cada cinco vagas a primeira é reservada aos candidatos autodeclarados negros. Aplicado em concursos da UFG.

4.12.3. **Reserva de vagas nas áreas em que houver candidatos(as) negros(as) aprovados(as) nos concurso**, neste caso a reserva ocorre após realização do certame, conforme consta do [Edital UFBA](#) n. 2, de 26 de dezembro de 2018; e o [Edital UFSB](#) nº 06/2019, de 28 de março de 2019.

4.13. Considerando as características do próximo concurso do MCTI, após análise das experiências existentes, parece que para o caso específico o melhor mecanismo para aglutinar as

vagas seja por meio de edital único para cada Unidade de Pesquisa, aplicando-se a reserva de vagas de 20% para cada cargo. Ou seja, o cargo de Analista de C&T é único [apesar das distintas especialidades possíveis], o cargo de Pesquisador é único no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) [a despeito de existirem distinções de senioridade ou de especialidade de atuação], o cargo de Tecnologista é igualmente considerado uma única carreira. Para lidar com a questão das diferentes especialidades o modelo de sorteio prévio, a exemplo do que tem sido implementado pela UFMS e UFGD, parece ser uma alternativa adequada e efetiva para aplicação da reserva de vagas neste concurso.

## 5. RECOMENDAÇÕES

5.1. Ante todo o exposto, listamos abaixo as recomendações da Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo do Ministério da Igualdade Racial, para o caso específico do concurso do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

5.1.1. Primeiramente, é necessário observar as recomendações proferidas na Decisão sobre a ADC 41/2017 pelo Supremo Tribunal Federal(STF):

(...) a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) 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 reserva de vagas (Brasil, STF, 2017)

5.2. A segunda recomendação diz respeito a alteração do formato dos concursos que foram realizados antes da existência da Lei nº 12.990/2014, de modo a agregar o máximo possível de vagas e ampliar o espectro de atuação dos cargos (quando possível) permitindo assim maior aglutinação das vagas. Neste tópico, reafirmamos que parece ser a melhor estratégia o lançamento de um edital único por Unidade de Pesquisa, e a aplicação da reserva de 20% das vagas em cada cargo: Pesquisador, Tecnologista e Analista. Para definição da reserva de vagas a partir das especialidades é possível realizar o sorteio, conforme os modelos supramencionados.

5.3. A terceira recomendação trata do fato de que os candidatos negros devem concorrer em duas listas, as "reservadas" e as de "ampla concorrência". Para proceder o preenchimento da vaga a prioridade é aprovar o candidato na lista da ampla concorrência, de modo a liberar a vaga "reservada" para que o próximo candidato negro classificado seja convocado.

Art. 9º Na hipótese de certames realizados em mais de uma fase, as pessoas negras que obtiverem pontuação suficiente para aprovação em ampla concorrência deverão figurar tanto na lista de classificados dentro das vagas reservadas, quanto na lista de classificados da ampla concorrência.

§ 1º Quando o edital previr cláusula de barreira, as pessoas negras que obtiverem pontuação suficiente para aprovação em ampla concorrência não deverão ser contabilizadas no quantitativo total de aprovados para as vagas reservadas a pessoas negras, conforme previsto em edital para aquela fase.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º somente se aplica à pessoa optante pela reserva de vagas que tiver obtido a pontuação mínima para aprovação em cada fase do certame, nos termos do edital.

(...)

Art. 12. Nos certames em que não haja previsão de vagas reservadas a pessoas negras em razão do quantitativo ofertado no edital, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei nº 12.990, de 2014, deverá ser assegurada a inscrição de pessoas autodeclaradas negras na condição de cotistas.

(Instrução Normativa nº 23 pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos)

5.4. Chamamos atenção para que em caso de desistência de candidato autodeclarado negro aprovado em vaga reservada que venha a surgir, a vaga será preenchida pelo candidato autodeclarado negro posteriormente classificado.

Art. 13. 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.

§ 1º Na hipótese de não haver número suficiente 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.

§ 2º Na hipótese de todas as pessoas aprovadas na ampla concorrência serem nomeadas e remanescerem cargos vagos durante o prazo de validade do certame, deverão ser nomeadas as pessoas aprovadas que se encontrem na lista da reserva de vagas, de acordo com a ordem de classificação.

Por fim, nossa quarta e última recomendação é que para além da reserva de vagas, os órgãos desenvolvam estratégias de recrutamento voltadas para a população negra habilitada a ocupar as vagas especializadas. Recomenda-se ampla divulgação das vagas reservadas para os negros, uma vez que as experiências tem demonstrado que ainda há desconhecimento das pessoas sobre quem pode se beneficiar da reserva de vagas. A comunicação assertiva para o público beneficiário pode minimizar o problema de poucos candidatos negros inscritos/aprovados. Sem prejuízo a adoção de outras estratégias de comunicação, uma possibilidade é evidenciar no site de inscrição para o concurso que há vagas reservadas para negros.

(Instrução Normativa nº 23 pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos)

## 6. CONCLUSÃO

6.1. A presente Nota Técnica buscou dissertar sobre as dificuldades encontradas na implementação da Lei nº 12.990/2014, especialmente a questão do fracionamento de vagas; bem como apresenta as soluções que tem sido experimentadas no âmbito das Universidade Federais. Conforme exposto desde o início da implementação foi identificado que concursos com elevada especialidade poderiam ter dificuldade para execução da legislação, em um primeiro momento as Universidades e Institutos Federais seguiam os mesmos procedimentos de antes da criação da Lei, publicando as vagas para a carreira do magistério superior conforme a especialidade, o departamento ou o *campus*.

6.2. Com o passar dos anos, foi observado o enorme prejuízo que a manutenção deste *modus operandi* impunha à implementação da Lei 12.990/2014, iniciou-se então a busca por melhores práticas para conseguir efetivar a reserva de vagas para negros. Algumas das alternativas experimentadas estão brevemente descritas acima, bem como disponibiliza-se os editais delas para que possam servir de modelo para a construção dos editais em estruturação no interior do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

6.3. Para concluir, é necessário ressaltar a competência e responsabilidade da Comissão Especial do Concurso do MCTI que tem dialogado e buscado informações com órgãos e especialistas para encontrar a melhor solução para seu concurso. As principais recomendações foram listadas acima, sendo que a mensagem principal a ser difundida é sobre a importância e necessidade de serem feitos os esforços administrativos necessários para se agrupar as vagas disponíveis, de modo que seja possível estabelecer a reserva de vagas para negros prevista em Lei.

6.4. Sem mais, a Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas do Ministério da Igualdade Racial agradece pela provocação para se manifestar neste caso e coloca-se à disposição para quaisquer dúvidas ou demandas.

(assinado eletronicamente)  
**VANESSA PATRÍCIA MACHADO SILVA**

Coordenadora de Ações Afirmativas  
Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas

De acordo com o conteúdo da presente Nota Técnica, encaminhe-se à Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo para as providências cabíveis.

*(assinado eletronicamente)*

**ANNA CAROLINA VENTURINI**

Diretora de Políticas de Ações Afirmativas  
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo  
Ministério da Igualdade Racial



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Patrícia Machado Silva, Coordenador(a)**, em 22/08/2023, às 18:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Anna Carolina Venturini, Diretor(a) de Políticas de Ações Afirmativas**, em 22/08/2023, às 18:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3760119** e o código CRC **786422D5**.

Referência: 21290.202717/2023-41



SEI nº 3760119

