Revista de Educação do Vale do São Francisco
ISSN 2177-8183

A EFETIVIDADE DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO MAGISTÉRIO SUPERIOR: ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DA LEI DE COTAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (2014-2024)

THE EFFECTIVENESS OF AFFIRMATIVE ACTION IN HIGHER EDUCATION: ANALYSIS OF IRREGULARITIES IN THE APPLICATION OF THE QUOTA LAW AT THE UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (2014-2024)

LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN EL MAGISTERIO SUPERIOR: ANÁLISIS DE LAS IRREGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS EN LA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (2014-2024)

Thiago Fernandes de Figueiredo Carvalho
thiagoffcarvalho@gmail.com
Pós-graduado em Direito e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes
Membro do Ministério Público Federal (MPF)

RESUMO

Este artigo analisa a implementação da Lei nº 12.990/2014 nos concursos para o magistério superior da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) entre 2014 e 2024. O objetivo é examinar as estratégias administrativas adotadas pela instituição que resultaram no esvaziamento da política de cotas raciais. A metodologia consiste na análise documental da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF), fundamentada em notas técnicas do Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (Opará). Os resultados indicam que a UNIR utilizou mecanismos como o fracionamento de vagas por área de conhecimento e o sorteio de vagas reservadas para evitar a aplicação do percentual legal de 20%, gerando um déficit de 58 vagas destinadas a candidatos negros, além de grave prejuízo financeiro à comunidade negra. Conclui-se que tais práticas configuram racismo institucional e demandam medidas de reparação histórica, como a criação de um Banco Fixo de Reserva de Vagas.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Lei de Cotas. Concurso público. UNIR. Racismo institucional.

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of Law No. 12.990/2014 in public competitions for higher education teaching positions at the Universidade Federal de Rondônia (UNIR) between 2014 and 2024. The objective is to examine the administrative strategies adopted by the

CC BY

institution that resulted in the hollowing out of the racial quota policy. The methodology consists of a documentary analysis of the Civil Public Action filed by the Ministério Público Federal (MPF), based on technical notes from the Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (Opará). The results indicate that UNIR used mechanisms such as fractioning vacancies by area of knowledge and the lottery of reserved vacancies to avoid applying the legal percentage of 20%, generating a deficit of 58 vacancies intended for black candidates, in addition to causing serious financial harm to the black community. It is concluded that such practices constitute institutional racism and demand historical reparation measures, such as the creation of a Fixed Bank of Reserved Vacancies.

Keywords: Affirmative action; Quota Law; Public competitions; UNIR; Institutional racism.

RESUMEN

Este artículo analiza la implementación de la Ley n.º 12.990/2014 en los concursos para el magisterio superior de la Universidade Federal de Rondônia (UNIR) entre 2014 y 2024. El objetivo es examinar las estrategias administrativas adoptadas por la institución que resultaron en el vaciamiento de la política de cuotas raciales. La metodología consiste en el análisis documental de la Acción Civil Pública promovida por el Ministério Público Federal (MPF), fundamentada en notas técnicas del Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (Opará). Los resultados indican que la UNIR utilizó mecanismos como el fraccionamiento de vacantes por área de conocimiento y el sorteo de vacantes reservadas para evitar la aplicación del porcentaje legal del 20%, generando un déficit de 58 vacantes destinadas a candidatos negros, además de un grave perjuicio financiero a la comunidad negra. Se concluye que tales prácticas configuran racismo institucional y exigen medidas de reparación histórica, como la creación de un Banco Fijo de Reserva de Vacantes.

Palabras clave: Acciones afirmativas; Ley de Cuotas; Concurso público; UNIR; Racismo institucional.

INTRODUÇÃO

Em mais de quinhentos anos de história, o Brasil persistentemente subjugou a população não europeia a condições de vida nocivas. Espoliação de terras, escravização de pessoas indígenas, imposição de religiões dominantes com a finalidade de submissão dos povos originários, dentre outros fatos históricos, foram medidas adotadas durante todo o período colonial com o objetivo de enriquecer os países “descobridores” (não só Portugal, pois a colonização foi benéfica a diversos outros países europeus).

Com a população negra não foi diferente. Aliás, em conjunto com os povos originários, foi a parcela da população mais prejudicada no período colonial.

CC BY

Escravização, violência em seus mais diversos aspectos, impedimento quanto à manutenção de suas características originais de vida, dentre outros, foram instrumentos utilizados pelas “metrópoles” para manter essa população num estado de ausência de cidadania, servindo apenas como força de trabalho descartável.

O fim da escravidão, em 1888, representou forte avanço na liberdade da comunidade negra, encerrando seu estado jurídico de mero objeto. Esse marco, porém, foi objeto de muita resistência por parte da elite dominante, em razão da falta de “indenização” aos latifundiários que perderam as pessoas escravizadas, tornando-se um dos fatores decisivos para a queda da monarquia. Por essa já forte resistência, a abolição não veio acompanhada de nenhuma medida que reconhecesse o estado de pobreza extrema óbvio em que foi deixada a população negra pós-escravidão, tendo como consequência a falta de integração social dessa comunidade. Portanto, do ponto de vista jurídico, houve o mero reconhecimento de uma igualdade formal, mas sem nenhuma medida apta a implementar a igualdade material. E não se tratou de mera falha governamental, mas sim de projeto que se destinava a manter essa população subjugada, em prol da subsistência do sistema produtivo vigente à época, lastreado em mão de obra barata.

As consequências da escravidão e dessa deliberada omissão estatal durante a abolição vigem até hoje. Pessoas negras ainda não conseguem acesso ao título de doutor na mesma proporção de pessoas brancas (Santos *et al*, 2024), detêm os piores indicadores de saúde no Brasil (Varella, 2023), representam o maior percentual de pessoas encarceradas (Ribeiro, 2024), por exemplo. Se adicionados outros marcadores discriminatórios, como o gênero, a gravidade da situação se aprofunda, sendo as mulheres negras as maiores vítimas de violência (Cruz, 2023), com nível salarial mais baixo (Clavery, 2024) etc. Todos esses dados são de anos recentes, a revelar que os efeitos do período escravocrata e do sistema produtivo colonial continuam a deteriorar a vida das pessoas negras.

No serviço público, esses efeitos também se manifestam. No Supremo Tribunal Federal, e deixando de lado as discussões que circundam a classificação de pessoas negras abrangendo pretos e pardos, poucos são os ministros negros na história da

Corte. Mulher negra, nenhuma. Governos conservadores e progressistas, responsáveis pelas indicações à Corte, em nada alteraram esse cenário de exclusão.

Assim, depois de mais de quinhentos anos do descobrimento, mais de cem anos da abolição e quase trinta anos da redemocratização, o Estado brasileiro decidiu promulgar a Lei 12.990/2014 (LCR), que criou as cotas raciais nos concursos públicos.

A promulgação da Lei nº 12.990/2014 representou, em primeiro lugar, o reconhecimento da persistência desse estado de desigualdade prejudicial à população negra e, mais especificamente, um marco na busca pela igualdade material no serviço público federal brasileiro, reservando 20% das vagas em concursos públicos para candidatos negros. Tal medida visa corrigir as mencionadas distorções históricas e combater a sub-representação da população negra em cargos de prestígio, alinhando-se aos objetivos fundamentais da República previstos na Constituição da República de 1988.

No entanto, reafirmando toda a resistência da sociedade dominante, a efetividade dessa política pública tem enfrentado diversos óbices institucionais, especialmente no âmbito das Universidades Federais.

O presente artigo tem como objeto de estudo o caso da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), alvo de Ação Civil Pública (ACP) movida pelo Ministério Público Federal (MPF) em razão da inobservância sistemática das diretrizes de cotas raciais no período de 2014 a 2024.

A análise se concentra na referida ACP, na investigação que a embasou e nos pedidos nela feitos, bem como em dados externos aptos a confirmar a posição ministerial.

O problema de pesquisa centra-se na análise dos mecanismos administrativos — especificamente o fracionamento de vagas e o sistema de sorteios — utilizados para burlar a legislação vigente. A relevância do estudo reside na demonstração de como práticas aparentemente neutras podem configurar discriminação institucional e gerar prejuízos sociais e econômicos irreparáveis à comunidade negra, sugerindo-se medidas corretivas e preventivas.

CC BY

ESTRUTURA NORMATIVA E O PRINCÍPIO DA MÁXIMA EFETIVIDADE

Todo o sintético histórico acima apontado constitui a fonte material que dá ensejo à adoção de normas antidiscriminatórias por parte do estado brasileiro.

Em termos de fontes normativas, a Constituição de 1988, já no art. 3º, III e IV, declara que são objetivos da República a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de raça ou quaisquer outras formas de discriminação.

Aprofundando-se nas ações contra a discriminação racial, o art. 2º, 2 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969) dispõe que:

> 2) Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a êstes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.
> Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos em razão dos quais foram tomadas (ONU, 1966, art. II).

Já a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, equivalente à emenda constitucional:

> 5. As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos (OEA, 2013, art. 1)

Portanto, nota-se que, desde ao menos 1969, quando o primeiro tratado mencionado foi internalizado no Brasil, a adoção de ações afirmativas já é prevista em tratados internacionais.

Assim, conforme justificativa apresentada no PL 6738/2013 (Brasil, 2013), que originou a criação da Lei nº 12.990/2014, percebeu-se a discrepância existente entre a população geral e o percentual de negros na administração pública. Notou-se que,

CC BY

apesar de os concursos públicos promoverem seleção aparentemente isonômica, ainda assim o estado de desigualdade oriundo do histórico do país implicava a sub-representação da população negra na administração pública.

Outro ponto importante foi a consideração do prazo de dez anos de vigência da norma, como medida de "médio prazo" para avaliar o impacto da ação contida no PL e de outras ações que poderiam melhorar o ingresso de pessoas negras pela ampla concorrência. Tal medida temporal guarda consonância com as normas internacionais acima expostas, que vedam a perpetuação das ações afirmativas para além do alcance dos seus objetivos. Por outro lado, esse critério temporal reforça que, no período de vigência da ação afirmativa, deve ela ser aplicada da forma mais eficaz possível, sob pena de não atingir seus objetivos no tempo estimado.

Pois bem. A partir desse cenário fático e normativo, a Lei nº 12.990/2014 estabeleceu, em seu artigo 1º, a reserva de vagas para pessoas negras, no percentual de 20%, aplicável sempre que o número de vagas oferecidos no concurso público fosse superior a três.

Importa registrar que a norma em questão buscava viabilizar, por meio de ações afirmativas, o adequado exercício de liberdades fundamentais, especialmente a dimensão material do direito à igualdade (art. 5º, caput, da CRFB). Portanto, ostenta natureza de direito fundamental e, por consequência, deve ser interpretada com base no princípio da máxima efetividade.

Aliás, para além de princípios jurídicos, é o próprio bom senso o que determina essa interpretação. Se o problema que se visa sanar com a norma é a disparidade entre brasileiros com base num dado discriminatório, sua exegese deve ser orientada para resolver o problema que deu ensejo à criação da norma, aplicando-a na maior parte possível dos fatos.

Em síntese, a interpretação adequada para o caso é a que visa ampliar a aplicação do direito previsto, e não o reduzir.

Ocorre que, apesar de aparentemente claras a disposição legal e as orientações interpretativas acima delineadas, a aplicação fática da norma tem sido objeto de constantes controvérsias, especialmente mediante a adoção de medidas

administrativas infralegais que acabam por inviabilizar a fruição integral do direito nela previsto.

Por isso, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, pacificou o entendimento de que os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa. Ainda, a Corte determinou que a administração pública deve conferir aos dispositivos legais a interpretação mais favorável à concretização de seus objetivos, vedando artifícios que limitem o alcance da reserva. Ou seja, o STF avaliou o caso concreto sob a perspectiva do fracionamento das vagas, mas já orientou a administração de que outras medidas tendentes a reduzir a aplicação da política também não podem ser aceitas.

Apesar da clareza jurisprudencial e das orientações da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) — que desde 2015 alerta sobre a ilegalidade do fracionamento —, diversas instituições mantiveram práticas restritivas, como o caso da UNIR, a seguir exposto.

MECANISMOS DE ESVAZIAMENTO DA POLÍTICA DE COTAS NA UNIR

A análise dos documentos que instruem a ACP revela que a UNIR adotou, ao longo de uma década, três estratégias principais que resultaram na ineficácia da política de cotas: o Fracionamento de Cargos por Área (FCA), o sorteio de vagas (Fracionamento de Elegíveis) e a apropriação indevida de aprovações na ampla concorrência.

Registre-se que todos os editais dos concursos e seus respectivos resultados se encontram no próprio site da instituição[1], além de terem sido juntados à ACP.

O Fracionamento de Cargos por Área (FCA)

Entre 2014 e 2017, a UNIR aplicou o conceito de que cada área de conhecimento (especialidade) constituía um concurso isolado.

[1] Disponível em: https://editais.unir.br/certame/lista/9. Acesso em: 12/2/2026

CC BY

No Edital 3/2015, primeiro posterior à vigência da LCR, foram ofertadas 55 vagas, gerando a reserva potencial de 11 vagas para as cotas. Contudo, em razão do fracionamento por áreas, que previa apenas 1 ou 2 vagas para a maioria das áreas ofertadas, a UNIR disponibilizou apenas duas vagas para a política de cotas.

Observando esse fenômeno nos concursos de Universidades Federais, a própria administração pública considerou ilegal o fracionamento por áreas, por meio da Nota Técnica n° 43/2015 – SPAA/SEPPIR/PR, de 12 de agosto de 2015, em que a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) expôs 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 (Brasil, 2023).

Apesar disso, a UNIR continuou a adotar o FCA nos concursos regidos pelos editais 12/2015, 3/2016 e 1/2017. Nos editais 12/2015 e 3/2016, não houve a disponibilização de nenhuma vaga reservada, sob o pretexto de que nenhuma área de conhecimento tinha três ou mais vagas.

No edital 1/2017, de fato a oferta foi de apenas duas vagas (no total, sem fracionamento por vagas). Contudo, esse edital foi publicado em 22/6/2017, enquanto o edital seguinte, 3/2017, com 26 vagas, foi publicado logo em seguida, em 11/7/2017, de forma que as vagas poderiam ter sido somadas para o cálculo das reservas da LCR.

Essa prática, denominada Fracionamento de Cargos por Área (FCA), utiliza designações não previstas em lei para impedir o alcance do número mínimo de três vagas, restringindo o direito das pessoas negras. Tal conduta ignora que a métrica adotada pela lei é o número total de vagas do concurso, e não sua divisão por especialidade.

O c. STF, na ADC 41 (8/6/2017), confirmou a ilegalidade desse expediente, tendo declarado que:

> 3. Por fim, 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

CC BY

> 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, 2017).

Assim, apenas depois da decisão do c. STF é que a UNIR encerrou a utilização do fracionamento por áreas.

Contudo, passou a fazer uso de outros expedientes, para novamente evitar a aplicação da política de cotas.

O sorteio como fator de exclusão

A doutrina reconhece que, num sistema com estrutura discriminatória, as alterações legislativas ou mesmo decisões judiciais nem sempre são suficientes para a mudança da postura por parte de indivíduos ou de instituições, que não poucas vezes simplesmente adaptam suas ações para sua manutenção, com a finalidade de sustentar o status quo (Moreira, p. 394).

Seguindo essa reconhecida postura, após a decisão do STF na ADC 41, a UNIR alterou sua metodologia, passando a utilizar, a partir de 2017, um sistema de sorteio prévio para definir quais áreas receberiam a reserva de vagas. Embora justificado pela instituição como uma medida de isonomia e publicidade, com amparo nas suas normas administrativas internas, o sorteio configura o que se denomina "Fracionamento de Elegíveis" (FE).

Tal expediente foi adotado pela UNIR nos editais 3/2017, 2/2018, 1/2019, 1/2021, 3/2022, 1/2023 e 3/2024, em que constaram trechos como o seguinte:

> 2.1.1. Para as vagas ofertadas neste certame, foi realizado sorteio para definir quais as áreas/subáreas foram alocadas para vagas reservadas a pessoa com deficiência e a candidatos negros, atendendo percentual de 5% e 20%, respectivamente, do total de vagas (art.10 da Instrução Normativa n° 022/UNIR/GR/2017, de 19 de junho de 2017) (EDITAL Nº 03/2017/GR/UNIR, de 11 de julho de 2017).

CC BY

Esse sorteio cria uma barreira adicional: o candidato negro precisa não apenas se autodeclarar, mas também "contar com a sorte" de sua área de atuação ser sorteada. Isso viola o artigo 1º da Lei 12.990/2014, que reserva 20% do total de vagas sem outras condições aleatórias, e o artigo 3º, que vincula a concorrência à classificação, e não à sorte.

Ainda, a adoção de sorteios prévios para definir quais áreas receberão vagas de cotas acaba por desestimular a participação dos candidatos. Como o sorteio ocorre antes mesmo da abertura das inscrições para áreas específicas, muitos interessados são sumariamente impedidos de concorrer caso sua especialidade não seja contemplada. Essa prática compromete a eficácia da política de cotas na UNIR, pois restringe o universo de competidores antes mesmo do início da disputa.

Apropriação da ampla concorrência

Conforme informações enviadas ao MPF, a UNIR comunicou que, entre 2014 e 2024, dez candidatos foram aprovados pela política de cotas. Ocorre que a maior parte dos nomes informados não foi aprovada pela política de cotas, de acordo com os critérios da Lei 12.990/2014.

Nos termos expressos do art. 3º, §1º, da Lei 12.990/2014, “Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas”.

Assim, a terceira irregularidade identificada foi a contabilização de candidatos negros aprovados em primeiro lugar na ampla concorrência como beneficiários da cota, em evidente afronta ao texto legal, que determina a não contabilização de candidatos negros aprovados nas vagas da ampla concorrência.

Conforme levantamento feito na ACP, com base nos editais e nos resultados dos concursos, de dez nomes indicados pela UNIR como cotistas, seis foram aprovados como primeiros colocados na lista geral da ampla concorrência. Logo, não fizeram uso efetivo das ações afirmativas.

Essa contabilização por parte da UNIR decorre do próprio sistema de sorteios, que distorce a política de cotas. Como a UNIR sorteia previamente as vagas em que

serão distribuídas as cotas, o candidato aprovado para elas será considerado cotista independentemente de sua colocação na lista de ampla concorrência. Pode ter sido o melhor candidato de todo o concurso e ainda assim será beneficiário da LCR, em violação à Lei 12.990/2014.

IMPACTOS E MEDIDAS REPARATÓRIAS

Apesar do objetivo da política pública de tornar o acesso às Universidades mais igualitário e mais representativo para toda a população brasileira, os subterfúgios administrativos adotados pela UNIR acabaram por esvaziar sua efetividade.

Assim, a aplicação combinada desses mecanismos gerou um cenário devastador para a política de cotas. No período analisado, a UNIR ofereceu 315 vagas. Logo, 62 deveriam ter sido incluídas na política de cotas. Contudo, apenas 4 foram efetivamente preenchidas por cotistas, consolidando um déficit de 58 vagas. Assim, a UNIR atingiu incríveis 93,5% de ineficácia da LCR em seus concursos.

Portanto, restam configurados todos os elementos aptos a ensejar a responsabilidade civil da UNIR: atos ilícitos, em razão das medidas administrativas ilegais acima apontadas; danos, consistentes na falta de oferta das vagas aos seus devidos destinatários, além do prejuízo financeiro decorrente disso; e nexo causal, dada a relação de causalidade entre os atos e os danos.

A seguir, delineiam-se as medidas reparatórias aptas a sanar os referidos danos.

O ajustamento das condutas aos ditames legais

Todos os fatos acima expostos revelam um cenário de discriminação institucional por parte da UNIR. Segundo a doutrina, discriminação institucional é aquela que está presente na própria operação das instituições sociais, com intencionalidade ou mesmo pela ação impessoal dos seus mecanismos funcionais (Moreira, p. 453).

CC BY

Dessa forma, a mera reparação das vagas e até a compensação/indenização quanto ao aspecto financeiro, embora muito importantes, podem não resolver integralmente o problema, porque outras medidas podem vir a ser adotadas pela UNIR para novamente impedir a aplicação da política de cotas. Como já exposto, essa adaptação não é incomum quando se trata de reforçar sistemas discriminatórios.

Por isso, na ACP foram requeridas diversas outras medidas com natureza de salvaguarda à eficácia da política de cotas, consistentes em fazer cessar os atos ilícitos e impedir que outros possam ocorrer.

A primeira delas é a cessação da utilização dos expedientes de fracionamento de vagas, sorteios prévios e consideração de candidatos aprovados na ampla concorrência como cotistas. Especificamente no lugar do sorteio, foi requerido que a definição das vagas a serem ocupadas seja feita depois da lista dos aprovados, de acordo com as áreas de inscrição dos optantes pelas cotas aprovados.

Além disso, considerando a baixa inserção de pessoas negras na instituição (em razão, inclusive, da violação da LCR nos últimos dez anos), as bancas dos concursos (e não apenas as bancas de heteroidentificação) devem contar com avaliadores negros, bem como que todos os avaliadores participem de programas de letramento racial. Essa medida encontra amparo no art. 206 da CRFB, que prevê o pluralismo de ideias como um dos princípios do ensino, além de garantir a representatividade da população destinatária da política pública na própria banca avaliadora.

Em homenagem ao princípio da publicidade (art. 37, CRFB) e ao dever de motivação de atos administrativos (art. 50 da Lei 9.784/1999), e como forma de evitar que vieses inconscientes influenciem a avaliação das provas, garantindo-se o direito adequado de defesa dos candidatos, foi requerida a publicação dos critérios de correção e dos espelhos das provas subjetivas diretamente na página dos concursos.

Outro ponto relevante apontado na ACP é a adequação da exigência da titulação de doutor. Nos termos do art. 8º, §3º, da Lei 12.772/2012, que estrutura o Plano de Carreiras do Magistério Federal, é possível que se substitua a exigência do título de doutor pelo de mestre, quando houver grave carência da titulação acadêmica de doutor na área do concurso.

CC BY

Conforme estudos realizados pela OPARÁ no Manual de implementação das cotas raciais e reparação de vagas da lei n. º 12.990/2014: pela máxima eficácia da ação afirmativa, o percentual de pessoas negras com titulação de doutor é muito inferior ao de doutores sem o recorte de raça/cor. Por isso, é razoável concluir que em determinados concursos não haverá doutores ou não os haverá em número suficiente para ocupar todas as vagas reservadas, ainda mais se adotado o Banco Fixo de Reserva de Vagas (tratado adiante). Assim, a possibilidade de aplicação da substituição da titulação de doutor pela de mestre, prevista no art. 8º, §3º, da Lei 12.772/2012, deve ser avaliada especificamente para as vagas reservadas, sob pena de excluir candidatos com base nesse critério.

Importa registrar que a falta de pessoas com titulação de doutor decorre dos diversos fatores já narrados na introdução, o que, porém, não exclui a contribuição dada pelas Universidades Federais justamente por não aplicarem corretamente a LCR.

Ainda nesse aspecto, a exigência de doutorado de forma indiscriminada pode parecer uma medida neutra e isonômica, que teria por finalidade exclusivamente a qualidade do ensino. Ocorre que todos os fatores sociais prejudiciais às pessoas negras já expostos obviamente as impediram e impedem de acessar tal nível de titulação em igualdade de condições com as demais pessoas da sociedade brasileira. Por isso, exigir a todo custo o título de doutor implica, ao fim e ao cabo, a exclusão desse grupo étnico, que sofre o que a jurisprudência, especialmente americana, chama de impacto desproporcional (de forma sucinta, a teoria do impacto desproporcional explica que exigências aparentemente neutras podem impactar determinados grupos de maneira muito mais gravosa, com a finalidade de excluir ou restringir o gozo de liberdades fundamentais por parte deles).

Nesses termos, foi requerido que a UNIR, em todos os concursos, motive diretamente no edital de abertura do certame a aplicação ou não da possibilidade prevista no art. 8º, §3º, da Lei 12.772/2012 de maneira específica às vagas destinadas à LCR, com foco na carência de doutores negros aptos a disputar as vagas reservadas.

Além dessas medidas de salvaguarda da política de cotas, passa-se às formas específicas de reparação dos danos perpetrados pelos atos ilícitos da UNIR.

CC BY

O Banco Fixo de Reserva de Vagas (BFRV)

Trata-se da medida reparatória mais natural. Todas as 58 vagas que deixaram de ser destinadas à política de cotas devem ser novamente ofertadas, garantindo-se a adequada fruição do direito pela população afetada.

Por isso, faz-se necessária a criação de um Banco Fixo de Reserva de Vagas (BFRV). Este mecanismo visa repor as 58 vagas sonegadas através da aplicação de um percentual de reserva adicional de 20% nos futuros concursos, acima da reserva prevista na Lei 15.142/2025, que atualmente rege o tema, até a compensação integral do passivo. O desconto das vagas do BFRV apenas ocorreria com a efetiva posse de candidatos cotistas acima do percentual legal, sem sua reversão para ampla concorrência no caso de não preenchimento.

Nesse particular, não é possível entender que as vagas não concedidas foram atingidas por algum tipo de causa extintiva de sua exigência. Como já exposto, as ações afirmativas têm a finalidade de garantir direitos fundamentais, especialmente a igualdade material, infensos a causas extintivas.

Além disso, a própria natureza temporal da norma, que previa sua aplicação pelo período de dez anos, confirma que tais vagas não podem ser simplesmente descartadas. Isso porque, se a norma tinha que ser aplicada no período de dez anos, mas não foi, as vagas dela oriundas devem ser reparadas a qualquer tempo, sob pena de tornar o critério temporal inútil.

Prejuízos materiais e morais

Considerando-se o sistema capitalista em que a sociedade brasileira está inserida, não se pode desprezar o valor dos recursos financeiros que deixaram de circular na comunidade destinatária da política de cotas.

Conforme levantamento realizado pela OPARÁ (Oliveira; Santos, 2025), juntado na ACP, os prejuízos materiais sofridos pela comunidade negra em razão do não provimento das vagas destinadas à LCR alcançam mais de R$ 51 milhões de reais, e isso considerando-se apenas as rubricas de vencimentos básicos e a

CC BY

retribuição por titulação, ou seja, sem nem abranger todas as verbas devidas, tais como gratificação natalina, férias etc.

Dessa forma, foram mais de R$ 51 milhões que poderiam ter circulado na comunidade beneficiária das cotas, mas não o foram pela utilização de medidas administrativas ilícitas por parte da UNIR.

O impacto financeiro disso ultrapassa a ordem material. Toda a qualidade de vida dessas pessoas foi afetada pela falta desses recursos. Falta de acesso ao status social decorrente da ocupação do cargo de professor de universidade pública federal, melhorias educacionais dos docentes e de suas famílias, melhor acesso a serviços médicos, moradia, lazer, patamar de bens de consumo etc., todos esses avanços lhes foram negados ou restringidos.

E esse é o cerne dos sistemas discriminatórios. Conforme prevê a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, a discriminação busca restringir o gozo e/ou o exercício de liberdades fundamentais, baseando-se meramente na raça ou etnia das pessoas. Assim, ao não permitir a adequada fruição dos direitos acima mencionados, a UNIR, independentemente de intencionalidade (inclusive porque a discriminação institucional despreza esse elemento volitivo), praticou grave discriminação aos candidatos que pretendiam as vagas destinadas à LCR, restringindo a legítima fruição do sistema de consumo em que o Brasil está inserido.

Por isso, além da reparação material, o MPF requereu também a compensação pelos danos morais coletivos praticados. Diversos valores compartilhados pela sociedade brasileira foram violados: valorização do trabalho, erradicação da pobreza, redução de desigualdades sociais e promoção do bem de todos sem preconceito de raça, por exemplo, todos eles constantes da CRFB/88 e difusos na nossa sociedade.

A possível condenação da UNIR ao pagamento dessa compensação objetiva, além de reverter esse prejuízo moral à comunidade, prevenir que novas condutas desse tipo possam voltar a ocorrer e punir os comportamentos ilícitos praticados pela Universidade.

Assim, além da reparação das vagas e das medidas de salvaguarda para que tais ilícitos (ou outros) não voltem a ocorrer, torna-se necessária também a reparação

CC BY

financeira, cujos recursos fizeram e fazem muita falta aos cotistas não empossados, às suas famílias e à comunidade que lhes é próxima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário analisado na UNIR implica o reconhecimento do que a doutrina denomina discriminação institucional. Sob o pretexto de utilização da autonomia universitária, a Universidade aplicou interpretações e medidas administrativas que esvaziaram a política de inclusão estabelecida pela Lei de Cotas Raciais. Mesmo quando confrontada por decisões vinculantes que proibiram essas medidas, como o fracionamento por áreas, a instituição alterou sua forma de agir para criar outros subterfúgios administrativos restritivos, passando a utilizar o sorteio das áreas e anunciando candidatos aprovados pela ampla concorrência como cotistas, para esconder a baixa efetividade da aplicação da Lei. Assim, a discriminação resultou da operação da própria instituição, independentemente da intencionalidade de seus dirigentes.

Essa discriminação alcançou o objetivo contrário ao previsto na LCR. Enquanto esta previa a inclusão, a atuação da UNIR agravou a exclusão. No lugar de 62 vagas destinadas à política de cotas, apenas 4 foram providas por efetivos cotistas. Não se promoveu a representatividade étnica da população negra na instituição. Os recursos financeiros que os destinatários da política poderiam ter recebido, capazes de alterar sua qualidade de vida em todos os aspectos, lhes foram negados.

Diante disso, e considerando ainda a recalcitrância da UNIR em reconhecer seus atos ilícitos e em promover as alterações necessárias à efetivação da política de cotas, tornou-se necessária a intervenção judicial do Ministério Público Federal. Por meio de ação civil pública, foram requeridas medidas estruturantes de salvaguarda, para evitar novas violações à Lei de Cotas, e reparações aos danos causados, como a criação do banco fixo de reserva de vagas.

O objetivo final da ACP é promover, na maior medida possível, a igualdade de oportunidades no serviço público, o que exige o reconhecimento da diferença histórica

entre os componentes da sociedade brasileira e a devida aplicação das ações afirmativas que visam justamente reduzir tais desigualdades.

Para além do caso da UNIR, espera-se que medidas judiciais desse tipo possam jogar luz sobre as questões raciais enfrentadas pela sociedade brasileira e pela importância das ações afirmativas na correção desses problemas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. **Inteiro teor do PL 6738/2013**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=PL%206738/2013. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 12.772, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L12990impressao.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Nota Técnica nº 62/2023/DPA/SEPAR/MIR**. Disponível em: https://www.gov.br/observatorio/pt-br/assuntos/concursos/documentos/nota_tecnica_62_2023_dpa-separ-mir.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública nº 1001529-80.2026.4.01.4100**. Petição Inicial. Autor: MPF. Réu: UNIR. 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Rondônia. Rondônia. 2026. Disponível em:

https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/listView.seam. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Inquérito Civil nº 1.31.001.000024/2025-93**. 1º Ofício da Procuradoria da República em Ji-Paraná. Ji-Paraná, Rondônia. 2026. Disponível em: https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/index2#/detalhe/10000000000144630774?modulo=0&sistema=portal. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312447860&ext=.pdf. Acesso em: 11 fev. 2026.

CLAVERY, Elisa. **Maioria no serviço público, mulheres negras recebem as remunerações mais baixas**. Portal G1. Publicado em: 20 nov. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/11/20/maioria-no-servico-publico-mulheres-negras-recebem-as-remuneracoes-mais-baixas.ghtml. Acesso em: 11 fev. 2026.

CRUZ, Danielle Teles da. **Mulheres negras são as maiores vítimas em casos de violência**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Publicado em: 24 nov. 2023. Disponível em: https://www2.ufjf.br/noticias/2023/11/24/mulheres-negras-sao-as-maiores-vitimas-em-casos-de-violencia/. Acesso em: 11 fev. 2026.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório** (portuguese edition). Editora Contracorrente. Edição do Kindle.

OEA. **Convenção interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância**. Assinada em: 5 jun. 2013. Promulgada em: 10 jan. 2022. Decreto 10.932/2022. Guatemala. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

OLIVEIRA, Ana Luísa Araújo de; SANTOS, Edmilson Santos dos. **Nota Técnica nº 01/2025 – Uma década da implementação da Lei nº 12.990/2014 na Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e no Instituto Federal de Rondônia (IFRO)**. Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (OPARÁ). Disponível em: https://observatorioopara.com.br/livro/nt_01_UNIR_e_IFRO.pdf. Acesso em: 11 fev. 2026.

ONU. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. Assinada em: 7 mar. 1966. Promulgada em: 8 dez. 1969. Decreto 65.810/1969. Nova York, EUA. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 11 fev. 2026.

RIBEIRO, Renato. **Estudo: 70% da população carcerária no brasil é negra**. Agência Brasil. Publicado em 19 jul. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2024-07/estudo-70-da-populacao-carceraria-no-brasil-e-negra. Acesso em: 11 fev. 2026.

SANTOS, Edmilson Santos dos; OLIVEIRA, Ana Luísa Araújo de; SILVA NETTO, Aníbal Livramento da; SANTOS, Alisson Gomes dos. **Manual de implementação das cotas raciais e reparação de vagas da lei n. º 12.990/2014: pela máxima eficácia da ação afirmativa**. Disponível em: https://www.observatorioopara.com.br/docs/manual_lei_de_cotas_raciais_spf.pdf. Acesso em: 11 fev. 2026.

SILVA, Vanessa Patrícia Machado da; VENTURINI, Anna Carolina. **Nota Técnica nº 62/2023/DPA/SEPAR/MIR**. Ministério da Igualdade Racial. Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/observatorio/pt-br/assuntos/concursos/documentos/nota_tecnica_62_2023_dpa-separ-mir.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR). **Portal de Editais**. Porto Velho, 2026. Disponível em: https://editais.unir.br/certame/lista/9. Acesso em: 11 fev. 2026.

VARELLA, Mariana. **Dados mostram a desigualdade racial na saúde**. UOL. Publicado em 26 out. 2023. Disponível em: https://drauziovarella.uol.com.br/geral/dados-mostram-a-desigualdade-racial-na-saude/. Acesso em: 11 fev. 2026.

Nota: Durante a preparação deste trabalho os autores utilizaram a ferramenta Gemini da Google, versão 3.1 Pro, para auxílio na estruturação do texto, formatação nas normas da ABNT e tradução de resumos. Após utilização dessa ferramenta, os autores revisaram e editaram o conteúdo, conforme necessário, e assumem total responsabilidade pelo conteúdo publicado.

Submetido em fevereiro de 2026

Avaliado em abril de 2026

Publicado em outubro de 2026