

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.654 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) E  
OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada, em litisconsórcio ativo, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pela Rede Sustentabilidade em face dos arts. 1º, *caput* e § 1º, e 6º, todos da Lei nº 12.990/2014, **que reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para candidatos negros.**

São impugnadas as seguintes normas:

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.

.....  
§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).  
.....

## ADI 7654 MC / DF

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

Busca-se (a) a extensão da reserva de cotas também aos concursos públicos **estaduais, distritais e municipais**; (b) a observância da reserva mesmo quando o número de vagas oferecidas nos concursos for inferior a 03 (três) vagas; e (c) a prorrogação do prazo de vigência da lei (10 anos), por tempo indeterminado.

Sustenta-se a existência de perigo na demora, tendo em vista a proximidade do encerramento do período de 10 anos de vigência da 12.990/2014, **cujos termos finais ocorrerão em 10 de junho de 2024.**

É o relatório. DECIDO.

A Lei nº 12.990/2014 teve seu processo legislativo iniciado pela Presidência da República, por meio de projeto de lei que recebeu o número 6.738/2013 na Câmara dos Deputados.

Na exposição de motivos que acompanhou a referida proposta legislativa, salientou-se que o seu objetivo era o de regulamentar o art. 39 da Lei nº 12.288, de 2 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Além disso, foi consignado que:

“[...] 2. Diante da constatação de diversos estudos acerca da persistência de diferenças significativas quanto aos indicadores sociais das populações negra e branca, mesmo diante do esforço de redução da pobreza e da desigualdade, de expansão do emprego, do crédito e do acesso à proteção social, foi editada, em 2010, a Lei nº 12.288, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, determinando, em seus diversos artigos, ações capazes de

proporcionar um tratamento mais isonômico entre essas populações.

3. Essa realidade se replica, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Constata-se significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal. **A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema.** Tem-se, assim, evidência de que, ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, sua mera utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra.

4. Para solucionar a problemática apontada, **entende-se ser necessária a adoção de política afirmativa que, nos próximos 10 anos, torne possível aproximar a composição dos servidores da administração pública federal dos percentuais observados no conjunto da população brasileira.** Pressupõe-se que diversas outras ações fomentadas pelo Estatuto da Igualdade Racial (algumas das quais já implantadas, como é o caso da

reserva de vagas em Universidades) impactarão também no ingresso de negros pela ampla concorrência, constituindo a reserva de vagas proposta um avanço significativo na efetivação da igualdade de oportunidades entre as raças, garantindo que os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira.

5. A adoção de tal medida vem ao encontro do entendimento acerca da necessidade de diversidade na administração pública, considerando seu papel na formulação e implantação de políticas públicas voltadas para todos os segmentos da sociedade, e conjuga, ainda, elevado potencial de incentivar a adoção de ações semelhantes tanto no setor público quanto no setor privado, fazendo cumprir determinação da Lei no 12.288, de 2010, que, em seu artigo 39, dispõe que '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 promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas'.

6. **Justifica-se o prazo de dez anos para a ação em face de sua natureza afirmativa, cuja efetividade deve garantir seu caráter temporário, e pela dificuldade de se quantificar o impacto sistêmico de outras ações**

afirmativas sobre os ingressos de negros no serviço público pela ampla concorrência. Considera-se, portanto, de grande importância a avaliação do alcance da medida proposta no médio prazo, bem como o exame periódico pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1o do art. 49 da Lei no 12.288, de 20 de julho de 2010.

7. Diante do quadro retratado, sugere-se o envio do Projeto de Lei anexo ao Poder Legislativo, visando a assegurar que, nos próximos dez anos, observe-se a reserva de 20% das vagas para candidatos negros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo federal. Entende-se que tal observância deve, obrigatoriamente, constar em Edital e que, para fazer jus ao direito, o candidato deve se autodeclarar negro, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE. Considerou-se a possibilidade de verificação de tal informação a fim de que se garanta a atração do público-alvo pretendido pela ação. Os candidatos negros aprovados dentro do quantitativo de vagas de ampla concorrência não ocuparão vaga reservada, propiciando, assim, real possibilidade de superação da situação atual. Sem prejuízo das avaliações periódicas mencionadas, findo o prazo de dez anos estipulado para a medida, deverá ser efetivada avaliação dos resultados, o que propiciará verificar a necessidade

de novas ações nesse sentido [...]<sup>1</sup>.

Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, referida proposição legislativa recebeu algumas emendas, entre elas, alteração do prazo de vigência da lei que, originalmente previa vigência temporária de 10 anos, para passar a vigorar por prazo indeterminado. Todavia, a emenda foi rejeitada, entre outros fundamentos, pelo fato de que *“o caráter temporário de vigência da pretensa lei, adotado pelo art. 6º do projeto de lei, se justifica na medida em que **adota um prazo suficiente para que os resultados desejados sejam obtidos e avaliados. Findo esse prazo, caso venha a ser constatada a redução da desigualdade racial, a reserva de vagas já não teria mais sentido**, ao contrário, passaria a privilegiar o grupo de pessoas alcançados por ela, em detrimento aos demais. Portanto, nosso posicionamento é pela rejeição da Emenda nº 3”*<sup>2</sup>.

O cotejo da Exposição de Motivos do Projeto de Lei com a rejeição da emenda proposta na Câmara dos Deputados faz transparecer que o prazo de vigência da lei não teve por fundamento o fim peremptório da ação afirmativa. Desde sua origem, a temporalidade prevista na lei teve por finalidade a criação de marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa, possibilitar seu realinhamento e programar seu termo final, se atingido seu objetivo.

O fim da vigência da ação afirmativa sem que haja avaliação dos seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados, além de não resultar na *mens legislatoris*, como demonstrado acima, não se coaduna com as promessas constantes na nossa Constituição relativas à construção de uma sociedade justa e solidária, com **erradicação das desigualdades sociais** e sem preconceito de raça, cor

---

<sup>1</sup>Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=PL%206738/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1177136&filename=PL%206738/2013). Acesso em 23.05.2023.

<sup>2</sup>Disponível

em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1201656&filename=Tramitacao-PL%206738/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1201656&filename=Tramitacao-PL%206738/2013). Acesso em 23.05.2024.

## ADI 7654 MC / DF

e outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV, CF/88).

O compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar, por meio do Decreto nº 19.932, de 10 de janeiro de 2022, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada ao ordenamento interno na forma do § 3º do art. 5º da Constituição, impõe que o Estado brasileiro adote políticas de promoção da igualdade de oportunidades para pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, entre elas medidas de caráter trabalhista (arts. 5º e 6º).

Soma-se a isto o fato de que tramita perante o Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.958, de 2021, que tem por objeto a mesma ação afirmativa tratada nestes autos. Durante a tramitação no Senado Federal, o Relator do Projeto exarou o Parecer nº 66, de 2024-PLEN/SF, que foi aprovado pelo Plenário da Casa Legislativa, anotando que *“em que pesem os avanços conquistados nos últimos anos, é preciso reconhecer que as práticas que hierarquizam, discriminam e mantêm a população negra em condição de subalternidade continuam lamentavelmente rotineiras em nosso país, consubstanciando situações de absoluta desigualdade e ausência de acesso a políticas públicas e cidadania”*<sup>3</sup>.

Além disso, na justificativa do Projeto de Lei aprovado no Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados, consta que *“em 2020, como visto, cerca de 43% dos que ingressam no Poder Executivo federal para ocupação de cargos efetivos civis são negros. Esse aumento demonstra o óbvio êxito da política de reserva de vagas no sentido de fazer com que a composição da força de trabalho estatal no âmbito federal se aproxime, paulatinamente, da composição da população como um todo. Avançou, mas não alcançou, ainda, o ponto ótimo da política que consiste na equivalência plena. Ainda nos encontramos com percentual muito abaixo do percentual da população negra em face da população total, circunstância que impõe a permanência da política de reserva de vagas para negros na administração pública federal proposta por este projeto de*

---

<sup>3</sup> Disponível em: file:///C:/Users/as.azevedo/Downloads/DOC-P.S-662024---PLEN-20240522.pdf. Acesso em 23.05.2024.

## ADI 7654 MC / DF

*lei*<sup>4</sup>. Portanto, o Senado Federal reconheceu que a ação afirmativa iniciada pela Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, ainda não atingiu seu objetivo, necessitando ser continuada.

Entretanto, verifico que remanesce exíguo prazo até o encerramento da vigência da Lei nº 12.990/2014, o que pode implicar violação do princípio da segurança jurídica (inclusive à vista de concursos em andamento ou recém findos), bem como ao concernente à vedação de retrocesso social (ARE 639337, Rel. Min. Celso de Melo; entre outros precedentes).

Anoto que a significativa duração do processo legislativo no Senado Federal - inclusive com forte debate político - adensa o risco de dano derivado de haver, eventualmente, uma tramitação similar na Câmara dos Deputados, ultrapassando o atual prazo de vigência da Lei existente. Tal fator configura suficientemente o perigo de grave dano a normas constitucionais, em virtude da natural extensão do processo legislativo em curso. Lembro, ademais, que há concursos em tramitação, e o fim repentino das cotas geraria insegurança jurídica, com elevada probabilidade de multiplicação de litígios judiciais.

Sendo assim, estão presentes os requisitos do *fumus boni juris* e o *periculum in mora* para deferimento da medida cautelar, em relação ao ponto em análise. Os demais serão apreciados posteriormente.

**Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.868/1999 e no art. 21, V, do Regimento Interno, concedo a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a fim de que o prazo constante no referido dispositivo legal seja entendido como marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa, determinação de prorrogação e/ou realinhamento e, caso atingido seu objetivo, previsão de medidas para seu encerramento, ficando afastada**

---

<sup>4</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8974366&ts=1716489295325&disposition=inline>. Acesso em 23.05.2024



**ADI 7654 MC / DF**

**a interpretação que extinga abruptamente as cotas raciais previstas na Lei nº 12.990/2014. Ou seja, tais cotas permanecerão sendo observadas até que se conclua o processo legislativo de competência do Congresso Nacional e, subsequentemente, do Poder Executivo. Havendo esta conclusão prevalecerá a nova deliberação do Poder Legislativo, sendo reavaliado o conteúdo da presente decisão cautelar.**

Submeto a decisão a referendo do Plenário.

Publique-se.

Brasília, 26 de maio de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*