



Protocolo: 17.018.050-0

Interessado: Divisão de Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos da Secretaria de Administração e Previdência.

Assunto: Cotas em concursos públicos estaduais.

PARECER N. 002 /2021 – PGE

RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS AFRODESCENDENTES E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – CONCURSOS REGIONALIZADOS OU COM VAGAS SEPARADAS POR ESPECIALIZAÇÃO – POSSIBILIDADE DE CÁLCULO DO PERCENTUAL DE COTAS SOBRE O TOTAL DE VAGAS DO CONCURSO OU, CASO HAJA VAGAS SUFICIENTES, SOBRE O TOTAL DE VAGAS PREVISTO PARA UMA DETERMINADA ESPECIALIDADE OU EM UMA DETERMINADA LOTAÇÃO – NECESSIDADE DE PREVISÃO EDITALÍCIA DOS CRITÉRIOS QUE SERÃO UTILIZADOS PARA RESERVA DE VAGAS – RESERVA MESMO PARA VAGAS SURGIDAS NO CURSO DO CERTAME – VALIDADE DA PREVISÃO EM LEI ESTADUAL DE RESERVA DE VAGAS PARA AFRODESCENDENTES SOMENTE A PARTIR DA QUINTA VAGA.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de pedido de consulta à Procuradoria-Geral do Estado oriundo da Divisão de Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos Secretaria da Administração e Previdência (DRSH/SEAP).

A referida consulta se originou após o Ministério Público do Estado do Paraná questionar uma possível incompatibilidade entre o número vagas reservadas às pessoas afrodescendentes no concurso público de Edital nº 29/2020 – DRH/SEAP com a Lei Estadual nº



14.274/2003. Isso porque, enquanto a Lei prevê que seja assegurado 10% (dez por cento) do total de vagas previsto em edital, no certame em questão teria sido feita a reserva de somente 4 das 130 vagas ao referido grupo. De acordo com o MP/PR, haveria violação também ao quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADC n. 41.

Inicialmente, por meio do Protocolo n. 16.845.563-1, o Ministério Público solicitou informações à SEAP (fls. 8/9), lastreado em um questionamento anônimo (fls. 10/11). Em resposta, foi elaborada a Informação n. 534/2020 (fls. 15/20).

A Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais de Curitiba apresentou sua resposta no Ofício n. 373/2020-PJDC (fls. 77/84), indicando propostas com o fito de “*adequar o Edital aos ditames constitucionais*”. Argumentou que, ao julgar a ADC n. 41, o STF teria definido os parâmetros a serem observados pela Administração Pública quando da realização dos Concurso Públicos, nos seguintes termos:

[...] (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. [...] (grifos nossos)

Diante disso, o fato de haver diversas especializações em vários locais de lotação distintos não autorizaria o administrador a prever no edital um número de vagas inferior àquele previsto no total do edital,



inclusive porque o art. 1º, §1º, da Lei Estadual 14.274/2003 traz a previsão de que “a fixação do número de vagas reservadas aos afrodescendentes e respectivo percentual, far-se-á pelo total de vagas no edital de abertura do concurso público [...]”.

Ainda partindo da decisão do STF na ADC n. 41, argumentou que a reserva de vagas para afrodescendentes deveria ser calculada a partir da terceira vaga, e não da quinta vaga, como feito no Edital n. 29/2020. Solicitou, assim, a realização de ajustes no edital.

No pedido de consulta à PGE (fls. 2/6), a DRSH/SEAP apontou que a realização do concurso de forma regionalizada, e dividida de acordo com a necessidade de preenchimento de determinados cargos/funções, não visa a burlar a política afirmativa. Ponderou-se também que a realização de oferta de vagas em caráter geral (uma lista para todo o Estado) seria ineficaz, gerando inúmeros pedidos de relotação.

Assim, o Secretário de Estado da Administração e da Previdência formulou pedido de consulta a esta Procuradoria-Geral do Estado (fl. 91). No Despacho nº 216/2020 – PGE/CCON, o Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo, encaminhou o protocolo ao Grupo Permanente de Trabalho Servidores Públicos – GPT9.

Antes da análise e emissão de parecer, este GPT formulou quatro questionamentos complementares à SEAP (fls. 95/96). Perguntou-se acerca da existência de normas regulando a regionalização de concursos, os critérios justificadores da regionalização (em geral e no caso do Edital n. 29) e, por fim, quais seriam concretamente os óbices para a realização de oferta de vagas em caráter geral.



As respostas vieram na Informação n. 752/2020, onde se apontou que, a despeito de inexistir norma prevendo a regionalização dos concursos, isso é feito com base em critérios como a descentralização das atividades desempenhadas pelo órgão e também a remuneração do cargo. Isso porque em cargos de menor remuneração inicial pode ocorrer de o convocado declinar da nomeação ou até mesmo pedir exoneração do cargo caso não consiga a lotação que pretendia ou não obtenha uma remoção desejada, gerando prejuízos para a administração em razão do deficit de pessoal.

Assim, o protocolo retornou a este Grupo Permanente de Trabalho.

É o relatório.

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA CONSULTA.

No presente protocolo, não foram formulados questionamentos específicos a serem respondidos por este Grupo Permanente de Trabalho. Assim, antes de adentrar na fundamentação do opinativo, é necessário definir os limites do presente parecer.

Como visto, a consulta se originou de protocolo onde se questiona a forma de cálculo do percentual de vagas reservadas a candidatos afrodescendentes no concurso aberto pelo Edital n. 29/2020. Discutem-se, basicamente, a Lei Estadual n. 14.274/2003 e as razões de decidir do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 41.

No entanto, oportuno tratar também das cotas para pessoas com deficiência. Afinal, os mesmos problemas e questionamentos formulados a respeito da reserva de vagas para afrodescendentes podem também surgir para outras cotas.



Além disso, em que pese o questionamento se dirija especialmente a dificuldades surgidas com a regionalização de concursos, considerando-se que o Edital n. 29/2020 prevê a abertura de vagas para diversos cargos/funções que correspondem a especialidades bastante distintas, parece relevante também abordar o tema da reserva de vagas quando um mesmo edital contemplar a abertura de vagas para diversas especializações distintas.

Desse modo, o tema a ser abordado será a forma de apuração do percentual previsto em lei para candidatos afrodescendentes e pessoas com deficiência. E os critérios para apuração do modo de prever essa reserva de vagas levará em conta duas variáveis: **a)** as especialidades (funções) previstas no concurso; e **b)** a regionalização ou não do concurso.

Por fim, outros dois questionamentos formulados pelo Ministério Público serão abordados: a necessidade de manter a cota para vagas surgidas na vigência do concurso e a suposta necessidade de reserva de vagas para afrodescendentes a partir da terceira vaga do concurso (e não da quinta, como previsto no Edital n. 29/2020).

3. PANORAMA CONSTITUCIONAL E DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL SOBRE O TEMA.

No propósito de concretizar o ideal de igualdade material previsto na Constituição da República – que além do direito à igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB 1988) consagra também a redução das desigualdades como um de seus objetivos fundamentais (art. 3º, III, CRFB 1988) –, diversas leis foram criadas pelos entes federativos com o objetivo de redução de desigualdades decorrentes da herança de escravidão do nosso país ou de deficiências que impliquem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental ou sensorial.



A redução das desigualdades tem sido feita por meio de ações que visam não apenas tratar de forma desigual os sujeitos em posição de desigualdade, mas também ativamente promover a *redução* dessas desigualdades. Assegura-se àqueles que foram marginalizados por um ou outro motivo alguma vantagem substancial. Ou seja, para além de reconhecer que pessoas em posições desiguais merecem um tratamento adequado a essas diferenças, adotam-se medidas para que, na medida do possível, as desigualdades em si desapareçam.

Assim, longe de violar a isonomia, tais políticas asseguram a igualdade material, na medida em que têm a intenção de tratar as disparidades de forma ativa, por meio de condutas positivas.

No âmbito dos concursos públicos, essas políticas têm surgido por meio da adoção das chamadas cotas: reserva de determinado percentual de vagas para certos candidatos. A ideia da previsão dessas reservas de vagas é tentar garantir o acesso ao serviço público daqueles que por questões raciais ou físicas têm o acesso aos cargos públicos mais dificultado.

No caso das pessoas com deficiência, a previsão de reserva de vagas já data de algumas décadas, tendo inclusive assento constitucional (art. 37, VIII, CRFB 1988¹). É possível citar, a título de exemplo, a Lei Federal 8.112/1990, que já foi editada com a previsão de cotas. Por outro lado, a ideia de prever reserva de vagas de concursos a candidatos afrodescendentes é mais recente.

¹ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: **VIII** – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;



No âmbito estadual, a lei atualmente vigente sobre reserva de vagas para afrodescendentes é a Lei Estadual n. 14.274/2003, que prevê a reserva de 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos. Eis o que dispõe o art. 1º da referida lei:

Art. 1º Ficam reservadas aos afro-descendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.

§ 1º A fixação do número de vagas reservadas aos afro-descendentes e respectivo percentual, far-se-á pelo total de vagas no edital de abertura do concurso público e se efetivará no processo de nomeação.

§ 2º Preenchido o percentual estabelecido no edital de abertura, a Administração fica desobrigada a abrir nova reserva de vagas durante a vigência do concurso em questão.

§ 3º Quando o número de vagas reservadas aos afro-descendentes resultar em fração, arredondar-se-á para o número inteiro imediatamente superior, em caso de fração igual ou maior a 0,5 (zero vírgula cinco), ou para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (zero vírgula cinco).

§ 4º A observância do percentual de vagas reservadas aos afro-descendentes dar-se-á durante todo o período de validade do concurso e aplicar-se-á a todos os cargos oferecidos.

Já a reserva de vagas para pessoas com deficiência é atualmente regradada no art. 54 e seguintes do Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná (Lei Estadual 18.419/2015). Neste caso, a previsão é mais aberta, prevendo a possibilidade de reserva de no mínimo cinco e no máximo vinte por cento das vagas (art. 54, §1º e 2º). Vale conferir a redação dos dispositivos legais:

Art. 54. Assegura à pessoa com deficiência o direito de se inscrever em concurso público, processos seletivos ou quaisquer outros procedimentos de recrutamento de mão de



obra para provimento em igualdade de condições com os demais candidatos de cargo ou emprego público.

§ 1º O candidato com deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorrerá a todas as vagas, sendo reservado, no mínimo, o percentual de 5% (cinco por cento) em face da classificação obtida.

§ 2º Caso a aplicação do percentual de que trata o § 1º deste artigo resultar em número fracionado, este deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente, respeitando o percentual máximo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no certame.

[...]

Registre-se, ainda, que no âmbito do Regulamento Geral de Concursos Públicos do Poder Executivo Estadual (Decreto n. 7.116/2013), está também prevista a reserva de vagas:

Art. 34. No concurso público será reservado um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) das vagas ofertadas para pessoas portadoras de deficiência, na forma da Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de não preenchimento da quota prevista no caput, as vagas remanescentes serão revertidas para os demais candidatos qualificados no certame, observada a respectiva ordem de classificação.

Art. 42. Ficam reservadas aos afrodescendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração direta e autárquica do Poder Executivo, na forma da lei.

Parágrafo único. Na hipótese de não preenchimento da quota prevista no caput, as vagas remanescentes serão revertidas para os demais candidatos qualificados no certame, observada a respectiva ordem de classificação.

Inclusive, o mesmo Decreto traz previsão quanto a forma de classificação dos candidatos portadores de deficiência ou afrodescendentes em seus arts. 44 e 45:

Art. 44 Além da classificação geral terão classificação distinta os candidatos inscritos na reserva de vagas para portadores de



deficiência e para afrodescendentes, conforme legislação específica.

Art. 45 No concurso que abranger mais de uma especialidade do cargo/ função ou emprego, a classificação será específica, observado o disposto nos artigos anteriores.

Como se verá adiante, os supramencionados artigos serão importantes para as conclusões deste parecer. No tópico seguinte, serão relatadas e analisadas algumas decisões judiciais importantes sobre o tema.

4. A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADC N. 41 E O ATUAL PANORAMA DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE O ASSUNTO.

Jurisprudencialmente, o tema ganhou mais relevância após o surgimento de questionamentos quanto à constitucionalidade da Lei Federal n. 12.990/2014, que previu a reserva de vagas para candidatos afrodescendentes em concursos federais. A referida lei foi alvo de demandas judiciais, seja quanto à própria constitucionalidade da previsão da reserva, seja quanto ao procedimento de aferição da condição de afrodescendente. Com isso, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41 no Supremo Tribunal Federal.

Antes de adentrar no mérito do que foi decidido na ADC n. 41, é fundamental destacar que, embora seja uma lei criada para concretizar o ideal de igualdade material previsto na Constituição da República, trata-se de uma lei *federal*, aplicável somente à esfera daquele ente da Federação. E a própria redação do seu art. 1º não deixa dúvidas quanto a isso:

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.

Também no voto do Ministro Relator (e na ementa do julgado) verifica-se a alusão à abrangência *federal* da referida lei. Vale conferir o seguinte trecho do voto condutor do acórdão:

“É preciso também que as cotas previstas na Lei nº 12.990/2014 sejam aplicadas a todos os concursos públicos federais. Estão compreendidos, naturalmente, os concursos realizados pelos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como por órgãos dotados de autonomia, como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União.”

Portanto, ainda que a reserva de vagas seja medida importante para assegurar a igualdade material, princípio fundamental de nossa República, os mecanismos de redução de desigualdades no âmbito interno da Administração Pública competem a cada ente federativo. Assim, os entes federados não estão obrigados a reproduzir o regramento federal sobre o tema.

A despeito de afirmar a constitucionalidade de uma lei de abrangência apenas federal, algumas das orientações do STF a respeito da aplicação da política de cotas em concursos se estendem a todas as esferas do Poder Público. Afinal, trata-se de diretivas que orientam a aplicação de regras consolidadoras do princípio constitucional da igualdade, de modo que em toda esfera onde houver semelhante previsão, algumas linhas deverão ser seguidas.

Como se verá adiante, essa constatação é menos contraditória do que parece. Na verdade, as conclusões mais abrangentes do acórdão do STF somente pretendem estabelecer balizas que evitem que a previsão de reserva de vagas se torne letra morta da lei. É dizer,



embora seja possível aos entes federativos disciplinar com algum grau de liberdade as cotas no âmbito interno, não podem criar previsões legais inócuas ou passíveis de burlas por parte dos administradores.

Feitas essas considerações, vale conferir a ementa do julgado:

Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido.

1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos.

1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.

1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais.

1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em



sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014.

2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

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 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.**

4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”.

(ADC 41, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-08-2017 PUBLIC 17-08-2017)



Vale destacar um trecho do voto do Ministro Relator:

“VIII. FRAUDES PELA ADMINISTRAÇÃO

Por fim, **deve-se impedir que a administração pública possa se furtar ao cumprimento da lei, mediante artifícios que limitem o seu alcance ou impeçam a incidência da reserva de vagas em determinados concursos.** Os órgãos públicos são obrigados a conferir aos dispositivos da Lei nº 12.990/2014 a interpretação mais favorável à concretização dos seus objetivos.

[...] Relata, ainda, que em concursos com baixo número de vagas, como o magistério superior (considerando a divisão do concurso por especialidade), a lei pode vir a não surtir efeito, considerado que, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.990/2014, ‘a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)’. **Assim, seria necessário adotar medidas alternativas para ampliar a representação racial nesses cargos específicos, como a aglutinação das vagas.”**

Como visto, o Supremo Tribunal Federal demonstrou preocupação com condutas da Administração Pública que poderiam frustrar o percentual de reserva de vagas previsto em lei. Por isso, uma das conclusões do julgado foi que *“os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa”*. E essa parece ser uma orientação dirigida não apenas à esfera federal, mas sim uma forma de evitar um esvaziamento da própria previsão legal das cotas.

Portanto, verifica-se que o STF orienta que a previsão de vagas reservadas deveria ser calculada sobre a totalidade das vagas oferecidas no concurso, e não apenas as vagas do edital de abertura. Além disso, em caso de concursos com baixo número de vagas por especialidade, seria necessária a aglutinação de vagas para impedir que a previsão legal de reserva de vagas reste inócua.



Em razão dos termos empregados no julgado do STF (burla ou fraude), é importante destacar que não se pretende avaliar se a conduta adotada pela Administração no Edital n. 29/2020 se caracteriza como burla ou fraude às ações afirmativas. Inclusive, no caso que originou o protocolo, as razões apresentadas pela Divisão de Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos da SEAP evidenciam a boa-fé e os justificados motivos para a adoção do procedimento.

No entanto, deve-se dizer que, especialmente em caso de um questionamento judicial do certame, o proceder do ente público será avaliado numa perspectiva *objetiva*, inquirindo-se se o certame implica ou não frustração da previsão legal de reserva de vagas.

Assim, se houve ou não dolo do administrador, isso é irrelevante na análise da legalidade da conduta, pois a ocorrência ou não de burla será aferida a partir de parâmetros objetivos. Por isso, a questão será aqui analisada também de forma objetiva, para aferir se conduta adotada está em conformidade com o ordenamento jurídico.

A relevância dessa ponderação decorre do fato de que, especialmente após a decisão do STF acima mencionada, os tribunais examinaram diversas situações análogas àquela que originou a presente consulta. E a tendência que se observa na jurisprudência é a de afirmar a necessidade de preservação do percentual de reserva de vagas, que deve ser calculado de acordo com a totalidade das vagas do concurso, independentemente da boa-fé do administrador ao organizar o certame com previsão da reserva de vagas de forma diversa.

A título de exemplo, vale citar a sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 5058007-67.2018.404.7000, pela 1ª Vara



Federal de Curitiba². Na referida decisão, embora o juízo tenha reconhecido que, no caso, a distribuição das vagas do concurso em razão da regionalização não vise a burla da ação afirmativa, concluiu-se que, na prática, isso implica inobservância dos percentuais previstos em lei. Isso porque na maior parte dos locais de lotação haveria menos vagas do que as suficientes para aplicação da reserva.

Relevante pontuar também que embora a decisão da Suprema Corte não aluda especificamente à possibilidade de violação à reserva de vagas em razão da regionalização do concurso, parece que as mesmas considerações feitas a respeito da especialidade do cargo englobam essa hipótese. Afinal, se mesmo em razão da especialização das vagas ofertados em um mesmo edital há necessidade de emprego de meios para garantir uma efetiva incidência da reserva de vagas, os mesmos motivos parecem se aplicar para o caso de vagas ofertadas em mais de uma localidade.

Neste sentido, inclusive, foi a decisão monocrática do Ministro Benedito Gonçalves do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 1.821.043/SC. No recurso, argumentava-se que se o concurso é organizado de forma regionalizada, com vagas em diversas unidades de lotação, as cotas deveriam ser aplicadas de acordo com cada uma das regiões. Na ocasião, citando a decisão do STF na ADC n. 41, o Relator argumentou o seguinte ao decidir contra o recorrente:

“Isso porque adotar como universo de vagas, para fins de reserva vaga aos portadores de necessidades especiais, **aquelas destinadas à especialidade do cargo** (como no

² Disponível em <<https://eproc.jfpr.jus.br/>> ou <https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50580076720184047000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=6b7124a4e0a5c200c6264ac6e23b64a6&txtPalavraGerada=FvSU&txtChave=&numPagina=1>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.



caso de magistério superior), **ou, ainda, por localidade de lotação, e não a totalidade de vagas ofertadas no certame**, reflete burla às ações afirmativas.”

Vale dizer que o Superior Tribunal de Justiça já havia afirmado a necessidade de que a reserva de vagas incidisse sobre o total das vagas do concurso, independentemente de ser um edital com vagas para diversas especializações ou para diversas lotações. Vale conferir as seguintes ementas:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. **CONCURSO PÚBLICO. SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS NEGROS E PARDOS. APLICAÇÃO DO PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE VAGAS. PRESCINDIBILIDADE DE TITULAÇÃO ESPECÍFICA. VIOLAÇÃO A NORMATIVOS FEDERAIS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. RAZÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. JULGAMENTO CONTRÁRIO AOS INTERESSES DA PARTE. DESCARACTERIZAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO INATACADA. SÚMULA 283/STF. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS NEGROS E PARDOS. PERCENTUAL INCIDENTE SOBRE O TOTAL DE VAGAS OFERECIDAS. CONTROLE DE FRAUDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE FRACIONAMENTO DE ACORDO COM ESPECIALIDADES DO CARGO. BURLA.**

[...]

5. **O índice percentual aplicável no sistema de reserva de vagas para negros e pardos em concursos públicos observa a totalidade das vagas oferecidas, vedado o fracionamento dessas vagas de acordo com a especialização exigida, por representar burlar à política de ação afirmativa.** Inteligência da ADI 41/DF, rel. Ministro Roberto Barroso.

6. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

(STJ, AREsp 1425161/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2019, DJe 22/03/2019)



ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. DIREITO À NOMEAÇÃO. CANDIDATO INSCRITO COMO PNE. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO À LOCALIDADE. ACÓRDÃO DIVERGENTE DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

I - **Esta Corte Superior possui entendimento já sedimentado no sentido de que a reserva de vagas para portadores de necessidades especiais em concursos públicos não pode se restringir às vagas oferecidas por localidade, devendo ser computadas pela totalidade de vagas oferecidas no concurso.** Nesse sentido: RMS 30.841/GO, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 13/4/2010, DJe 21/6/2010.

II - A parte recorrente se inscreveu para concorrer a eventuais vagas na cidade de Goiânia/GO, localidade para a qual houve previsão apenas de cadastro de reserva, conforme disposto no Anexo III do Edital do concurso (fl. 166), no intuito de que fossem preenchidas vagas que porventura viessem a ser abertas ou criadas durante o prazo de eficácia do certame.

III - O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 351-354).

IV - Segundo referido pelo Tribunal a quo, durante o prazo de eficácia do concurso, que expirou-se em 1º.6.2011, em Goiânia/GO, surgiram apenas 4 (quatro) vagas para o cargo a que o ora recorrente concorreu, preenchidas segundo a ordem de classificação. Portanto, não se chegou à 10ª vaga, com a qual o ora recorrente seria contemplado.

V - Os candidatos aprovados que concorreram para Goiânia/GO, em atendimento a posterior edital, optaram por ser nomeados para outras localidades, totalizando 10 (dez) novas nomeações no interior. Isto é, para Goiânia/GO permaneceram apenas 4 (quatro) nomeados, daí o chamamento não ter abrangido a 10ª vaga para a cidade de Goiânia (fl. 240-241).

VI - Ocorre que, ao se considerar o total de nomeações no concurso (14 nomeados), verifica-se que o ora recorrente deveria ter sido nomeado para ocupar a 10ª vaga, que surgiu para a localidade em que o recorrente se inscreveu, qual seja, Goiânia, cuja própria presidência do TRF da 1ª Região reconheceu terem sido nomeados quatorze candidatos e que, inclusive, a décima pessoa a ser nomeada foi lotada na cidade de Goiânia, localidade pretendida desde a inscrição pelo ora recorrente (fl. 251-252).



VII - Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte Superior, considerando a totalidade de vagas para a nomeação dos candidatos portadores de necessidades especiais, deveria ter sido o recorrente nomeado para ocupar a 10ª vaga surgida no decorrer do certame, o que de fato não ocorreu, tendo o recorrente direito líquido e certo à nomeação.

VIII - Agravo interno improvido.

(STJ, AgInt no RMS 43.947/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2018, DJe 12/03/2018)

Como se vê, a jurisprudência, em especial dos Tribunais Superiores, sedimentou-se no sentido de que a previsão de reserva de vagas para candidatos afrodescendentes e pessoas com deficiência deve ser calculada com base no número de vagas do concurso. Com base nesse panorama legislativo e jurisprudencial, passa-se a analisar a questão posta para consulta.

5. A ANÁLISE PROPRIAMENTE DITA: FORMA DE CÁLCULO DAS VAGAS RESERVADAS NOS CONCURSOS PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ.

5.1 – Forma de cálculo da reserva de vagas em concursos públicos regionalizados ou com vagas para diferentes especialidades.

Como visto acima, a jurisprudência atual sobre o tema da reserva de vagas em concursos públicos indica que os percentuais legalmente previstos devem incidir sobre o número de vagas disponibilizado no concurso público.

Caso o concurso em questão não seja realizado de forma regionalizada (ou seja, haja uma lista única de classificação para todo o Estado, e não listas distintas por região) e também não preveja em um



mesmo edital mais de um tipo de cargo ou cargo/função³, não haverá dificuldade no cálculo dos percentuais de reserva.

No entanto, sendo o concurso regionalizado ou caso preveja vagas para diversas especializações deve-se questionar qual seria a “totalidade de vagas previstas no concurso” para fins de cálculo dos percentuais das reservas. Seria necessariamente o total de vagas do concurso (ainda que o edital preveja a abertura de vagas para distintos cargos ou cargos/funções) ou o edital poderia calcular a reserva de vagas sobre o total de vagas previsto para um determinado cargo/função ou cargo?

Além disso, em concursos regionalizados, sempre será vedado ao administrador prever a reserva de vagas por unidade de lotação, ou em alguma hipótese isso será permitido?

Em primeiro lugar, vale dizer que nesses casos é possível que o administrador opte por realizar a reserva de vagas sobre o total de vagas do concurso, o que pode ser feito, por exemplo, em caso de concursos com poucas vagas.

Nesse caso, evidentemente que será necessária a previsão no edital sobre como será feita essa divisão das vagas reservadas dentre os cargos ou cargos/funções disponíveis. Em outras palavras, o edital deve previamente estipular critérios, neutros e devidamente fundamentados para definir qual cargo ou cargo/função será reservado a candidato cotista.

³ Registre-se que a alusão feita neste parecer a “cargo/função” deriva do fato de que diversas carreiras do Estado do Paraná preveem apenas um único tipo de cargo genérico, definido por nível de escolaridade, dividido em diversas funções, definidas de acordo com a especialidade técnica exigida. É o caso, por exemplo, do Edital n. 29/2020, que trata da contratação de Agentes Profissionais em diversas funções distintas.



Entretanto, é razoável que o administrador opte que a reserva incida não sobre a totalidade de vagas do concurso, mas sim sobre as vagas de um determinado cargo ou cargo/função. Inclusive, considerando-se que para cada cargo/função haverá três listas de classificação (conforme os já mencionados arts. 44 e 45 do Decreto n. 7.116/2013⁴), essa opção pode simplificar a organização do certame, especialmente se o concurso não for regionalizado.

E ainda em um concurso com vagas divididas por regiões, não será necessariamente vedado o cálculo das cotas seja feito por unidade de lotação.

Embora as afirmações acima pareçam conflitar com as conclusões do julgamento do Supremo Tribunal Federal, não é este o caso. Basta analisar atentamente a fundamentação da decisão na ADC 41 para que se conclua que nem todo concurso onde houver especialização a Suprema Corte considera ilícita a previsão de reserva de vagas por especialidade.

Na ementa da ADC 41, efetivamente consta que seria vedado um fracionamento das vagas *"de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa"*, o que poderia levar à conclusão que mesmo em um concurso para cargos ou cargos/funções muito diversos (engenheiros, químicos e veterinários, por exemplo), a reserva de vagas deveria incidir sobre o total das vagas do concurso, independentemente de o edital tratar de cargos ou cargos/funções muito

⁴ **Art. 44.** Além da classificação geral terão classificação distinta os candidatos inscritos na reserva de vagas para portadores de deficiência e para afrodescendentes, conforme legislação específica.

Art. 45. No concurso que abranger mais de uma especialidade do cargo/ função ou emprego, a classificação será específica, observado o disposto nos artigos anteriores.



distintos. Mas a decisão deve ser lida em sua inteireza, o que permite concluir ser lícita a reserva de vagas por cargo ou cargo/função.

Com efeito, essa alusão no julgado à “especialização” diz respeito especificamente a concursos onde o edital prevê uma quantidade reduzida de vagas, e não há expectativa de convocação de um número maior de candidatos no prazo de validade do concurso. Como exemplo, cita os concursos de magistério superior.

Assim, considerando-se que dificilmente um concurso para professor em nível superior vai prever mais do que uma ou duas vagas, o STF concluiu que, em situações onde é prevista a convocação de poucos candidatos, haveria necessidade de, *sempre que possível*, aglutinar vagas para que a previsão legal de reserva de vagas não se torne letra morta. Confira-se, neste sentido, o seguinte trecho do voto do Min. Roberto Barroso:

“Relata, ainda, que em concursos com baixo número de vagas, como o magistério superior (considerando a divisão do concurso por especialidade), a lei pode vir a não surtir efeito, considerado que, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.990/2014, ‘a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)’. Assim, seria necessário adotar medidas alternativas para ampliar a representação racial nesses cargos específicos, como a aglutinação das vagas.

[...]

Portanto, com o objetivo de garantir a efetividade desta política de ação afirmativa, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: [...] (iii) deve-se aglutinar, sempre que possível, as vagas em concursos com baixo número de vagas; [...]”

Além disso, a decisão do Supremo Tribunal Federal procura vedar comportamentos do administrador que visem burlar a



política de ação afirmativa. Ou seja, procura evitar que a divisão por especialidade resulte numa redução do número de vagas reservadas aos candidatos cotistas sem que haja para isso uma razão justificada. E, para evitar a possível burla, orienta-se que haja, sempre que possível, aglutinação das vagas para os cargos ou cargos/funções com poucas vagas previstas no edital.

Portanto, essa orientação apenas incide quando o concurso prevê apenas um reduzido número de vagas, e a aglutinação deve ser feita apenas *sempre que possível*.

Portanto, como regra é lícita a previsão de incidência do percentual de reserva sobre as vagas previstas no concurso para um determinado cargo ou cargo/função. Já em concurso onde há poucas vagas no edital e haja previsão da convocação de apenas poucos candidatos para uma dada especialidade, sempre que possível deve haver aglutinação de diferentes especializações (cargos ou cargos/funções) para fins de cálculo das vagas reservadas.

Registre-se que o raciocínio acima se aplica por analogia a concursos regionalizados. Conforme visto, o Supremo Tribunal Federal não abordou expressamente a questão dos concursos regionalizados na ADC 41. Contudo, a jurisprudência parece se utilizar dos mesmos fundamentos da decisão quanto à especialização para abordar o tema da regionalização dos concursos.

Consequentemente, os mesmos parâmetros utilizados pelo STF para determinar quando deve haver aglutinação em concursos com variadas especialidades deve valer também para definir quando deve haver a mesma aglutinação em certames regionalizados.



Assim, pode-se concluir, por exemplo, que se o concurso estipula classificação de acordo com as unidades de lotação previstas no edital, mas prevê uma quantidade grande de vagas em cada uma das regiões, não haverá óbice à incidência das cotas de forma regionalizada. Afinal, numa situação como essa, os pressupostos da decisão do Supremo para haver a necessidade de aglutinar cargos não estarão presentes, na medida em que a organização do certame de forma regionalizada não prejudicará o propósito da política de ação afirmativa. Consequentemente, não se poderá alegar haver o intuito de burla da política.

Além disso, não se pode alegar que essa orientação contraria o disposto no art. 1º da Lei Estadual n. 14.274/2003, que fala em um percentual de vagas “*oferecidas nos concursos públicos*”, aparentemente de forma mais ampla⁵. Também a leitura desse dispositivo isoladamente poderia levar à conclusão de que sempre o percentual de vagas deveria ser calculado de acordo com o total de vagas do concurso.

Embora a legislação estadual pareça determinar que, ao menos no caso dos afrodescendentes, a reserva de vagas deveria incidir *sempre* sobre o total do concurso, essa não é a interpretação mais razoável do dispositivo.

Em primeiro lugar, porque os já citados arts. 44 e 45 do Decreto 7.116/2013⁶ ao disporem que para cada cargo/função haverá três listas de classificação (ampla concorrência, pessoas com deficiência e

⁵ **Art. 1º.** Ficam reservadas aos afro-descendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.

⁶ **Art. 44.** Além da classificação geral terão classificação distinta os candidatos inscritos na reserva de vagas para portadores de deficiência e para afrodescendentes, conforme legislação específica.

Art. 45. No concurso que abranger mais de uma especialidade do cargo/ função ou emprego, a classificação será específica, observado o disposto nos artigos anteriores.



afrodescendentes), permitem inferir que cada cargo/função deve ser tratado como se fosse um concurso público autônomo. Na mesma linha é o art. 4º do Regulamento Geral dos Concursos do Poder Executivo, o Decreto 7.116/2013, que trata de ordens de classificação regionais⁷.

E, em segundo lugar, porque a própria decisão do Supremo Tribunal Federal parece respaldar essa conclusão. De fato, a previsão de cotas em concursos públicos no âmbito federal, que foi objeto de análise na ADC 41, tem redação muito semelhante à da legislação estadual. Confira-se o dispositivo da Lei Federal n. 12.990/2014:

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.

Como se vê, mesmo examinando uma previsão legislativa com redação muito semelhante àquela da Lei Estadual 14.274/2014, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a aglutinação de vagas somente será feita *quando possível* e apenas em concursos com previsão de convocação de poucos candidatos, quando houver o risco de burla da política de ação afirmativa.

⁷ **Art. 4º** Poderá ocorrer aproveitamento de candidatos aprovados em concurso público, mediante interesse e conveniência da Administração Pública, para provimento do mesmo cargo/função ou emprego, em outro município que não o ofertado em edital de abertura, desde que observada a ordem de classificação regional ou estadual, quando couber e conforme o caso.

Parágrafo único. O candidato convocado para opção de classificação regional ou estadual, que porventura não concordar ou não comparecer na data e horário estabelecido em edital, manterá a classificação obtida no concurso conforme opção original, sem qualquer prejuízo, continuando na expectativa de nomeação durante o prazo de validade do concurso.



Assim, em situações em que haja previsão no edital de muitas vagas para cada região ou para cada especialidade, a incidência da do percentual de reserva por especialização ou por região não terá caracterizará burla da política de ações afirmativas e, por consequência, não será ilícita.

Portanto, além de não ofender a previsão da lei estadual, a orientação contida neste parecer também é compatível com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Estabelecidas essas premissas, passa-se a examinar outros pontos a respeito do tema.

5.2 – Necessidade de manutenção da reserva de vagas mesmo para vagas surgidas após o preenchimento das inicialmente previstas no edital.

Da leitura da Lei Estadual n. 14.274/2003, em especial dos §§2º e 4º de seu art. 1º, pode surgir dúvida quanto à necessidade de continuação da aplicação das cotas para vagas surgidas após o preenchimento daquelas constantes no certame. Vale conferir a redação do dispositivo legal:

Art. 1º. Ficam reservadas aos afro-descendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.

§ 1º. A fixação do número de vagas reservadas aos afro-descendentes e respectivo percentual, far-se-á pelo total de vagas no edital de abertura do concurso público e se efetivará no processo de nomeação.

§ 2º. Preenchido o percentual estabelecido no edital de abertura, a Administração fica desobrigada a abrir nova reserva de vagas durante a vigência do concurso em questão.



§ 3º. Quando o número de vagas reservadas aos afro-descendentes resultar em fração, arredondar-se-á para o número inteiro imediatamente superior, em caso de fração igual ou maior a 0,5 (zero vírgula cinco), ou para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (zero vírgula cinco).

§ 4º. A observância do percentual de vagas reservadas aos afro-descendentes dar-se-á durante todo o período de validade do concurso e aplicar-se-á a todos os cargos oferecidos.

Como se observa, enquanto o §2º indica a desnecessidade de continuidade na aplicação do percentual sobre vagas surgidas no curso da vigência do concurso, o §4º, de forma aparentemente contraditória, estipula que a observância do percentual se dá *“durante todo o período de validade do concurso”*.

Embora haja aí uma aparente antinomia, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC n. 41 não deixa dúvidas quanto ao entendimento mais consentâneo com a ordem constitucional: *“a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura)”*. Não fosse assim, em concursos com poucas vagas previstas no edital, ou para formação de cadastro de reserva, a reserva de vagas seria letra morta na lei.

No caso do Edital n. 29/2020, que originou a presente consulta, a Divisão de Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos aponta que o problema já foi resolvido por meio do item 4.1. Contudo, considerando-se a natureza geral deste parecer, faz-se necessário destacar este ponto, inclusive com sugestão para propositura de lei para supressão ou alteração da redação do mencionado §2º do art. 1º, compatibilizando-o com o entendimento dos Tribunais Superiores.



5.3 – Aplicação da reserva de vagas de candidatos afrodescendentes a partir da quinta vaga, e não da terceira. Previsão expressa em lei estadual de forma diversa da lei federal.

Outro ponto que merece abordagem diz respeito a se as vagas para afrodescendentes deveriam ser calculadas a partir da terceira vaga ou somente a partir da quinta vaga do concurso.

Esse ponto deve ser examinado porque foi objeto de questionamento por parte do Ministério Público, que mencionou o acórdão do STF na ADC 41 para argumentar que, segundo orientação da Corte Suprema *“a reserva de vagas se aplica em concursos com mais de duas vagas, não prosperando o argumento dessa Digna SEAP de que utiliza a aplicação do percentual das vagas para reserva a partir da 5ª vaga autorizada e ofertada em edital”*.

Aqui, contudo, o Ministério Público equivocou-se, uma vez que a afirmação do Supremo Tribunal Federal somente foi naquele sentido porque estava examinando a legislação federal, que traz previsões diversas da legislação estadual.

Como exposto acima, a Lei Federal 12.990/2014 tem abrangência apenas na Administração Pública da União. Assim, as minúcias do regramento dessa lei somente afetam a esfera federal, podendo a legislação dos Estados dispor de forma diferente.

No caso em questão, quando o Supremo Tribunal Federal afirma que a reserva de vagas *“só se aplica em concursos com mais de duas vagas”*, fez essa afirmação somente porque a lei federal dispõe que *“a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)”* (art. 1º,



§1º, Lei 12. 990/2014). E, além disso, dispôs dessa forma porque o percentual de vagas reservadas na esfera federal é de 20%, e não de 10% como prevê a legislação estadual.

Portanto, a afirmação contida na ADC n. 41 não pretendia estabelecer que todos os entes federativos estão obrigados a estabelecer este ou aquele percentual de reserva de vagas. E nem poderia, na medida em que isso seria uma evidente violação à separação de Poderes (art. 2º, CRFB 1988), pois não cabe ao Poder Judiciário definir as minúcias da regulamentação de direitos.

No caso da reserva de vagas para candidatos afrodescendentes no Estado do Paraná, a Lei Estadual 14.274/2003 traz uma previsão distinta da legislação federal neste ponto. Para definir a partir de qual vaga incidirá a reserva, aplica-se o art. 1º, §3º, que dispõe:

Art. 1º. Ficam reservadas aos afro-descendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.

[...]

§ 3º. Quando o número de vagas reservadas aos afro-descendentes resultar em fração, arredondar-se-á para o número inteiro imediatamente superior, em caso de fração igual ou maior a 0,5 (zero vírgula cinco), ou para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (zero vírgula cinco).

Diante disso, a legislação estadual prevê que somente em concursos com cinco ou mais vagas (onde o percentual de 10% equivale a uma fração igual a 0,5) incidirá a reserva. E não há nada no acórdão da ADC 41 a indicar que tal procedimento seria ilegal.



5.4 – Diretrizes para compatibilização das políticas afirmativas com os interesses da administração.

Firmada a necessidade de conciliar os interesses da Administração com as orientações do Supremo Tribunal Federal, será necessário ao administrador definir *quais* cargos, cargos/funções ou cargos/funções/lotações (a depender do caso) terão previsão de reserva de vagas. E isso não é uma tarefa simples.

As diretrizes fundamentais para garantir a compatibilidade do edital com o ordenamento jurídico são os seguintes:

- 1)** Já no edital de abertura do concurso, é necessário que os percentuais de reserva levem em consideração, a critério do administrador, que deve fundamentar sua opção:
 - a)** o total de vagas do concurso; ou
 - b)** o total de vagas previsto no concurso para um determinado cargo ou cargo/função; ou ainda
 - c)** o total de vagas previsto no concurso para um determinado cargo ou cargo/função em uma determinada unidade de lotação, caso haja muitas vagas para aquela localidade.
- 2)** Sempre que possível, os cargos (ou cargos/funções) ou unidades de lotação com baixa quantidade de vagas devem ser aglutinados para fins de cálculo das vagas reservadas.
- 3)** O edital deve previamente delimitar o critério que será utilizado para definir quais vagas serão reservadas às cotas, seja em caso de regionalização, seja em caso de aglutinação.
- 4)** No caso de abertura de novas vagas no período de validade do concurso, o edital deve prever a manutenção da reserva de vagas.

Acerca dessas diretrizes, é fundamental destacar a necessidade de determinação prévia no edital sobre os critérios de escolha



das vagas reservadas. Do contrário, haverá insegurança jurídica e questionamentos judiciais.

A título de exemplo, vale citar o processo n. 5009556-69.2018.4.04.7110, julgado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁸. Nesse caso, examinou-se edital onde era previsto um total de 30 vagas para cargos distintos, com previsão de que seis das vagas seriam reservadas a candidatos afrodescendentes e duas para pessoas com deficiência. Ocorre, contudo, que o edital foi omissivo em estipular qual o critério a ser utilizado para definir quais dessas 30 vagas seriam selecionadas para serem ocupadas preferencialmente por cotistas, o que ensejou ajuizamento de mandado de segurança julgado procedente.

Desse modo, caso um edital seja aberto prevendo a convocação de duas vagas para o cargo/função de engenheiro ambiental, duas vagas para sociólogo e uma vaga para geólogo, recomenda-se que sejam aglutinadas para fins de cálculo do percentual de vagas reservadas. Nesse caso, o edital deverá prever um critério pelo qual uma dessas cinco vagas deverá ser reservada para candidato afrodescendente.

Assim, por exemplo, se for definido pelo critério do edital que a vaga reservada a afrodescendente será a vaga de geólogo, assumirá essa vaga o primeiro colocado da lista de afrodescendentes.

Portanto, qualquer que seja o critério utilizado pelo administrador, deve haver previsão expressa no edital para distribuição

⁸ Disponível em <https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50095566920184047110&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selforma=NU&todaspartes=&hdnRefId=f504c932f85e26c092d397471ab85d0&txtPalavraGerada=XjMN&txtChave=&numPagina=1>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.



das vagas reservadas, seja em caso de concurso regionalizado, seja em caso de aglutinação de vagas.

Ademais, conforme explicado anteriormente, a previsão de reserva de vagas apenas para o percentual previsto no edital de abertura não se afigura compatível com a Constituição, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal. Portanto, o percentual de cotas deve incidir por todo o período do concurso.

E, na linha do que dito nos parágrafos anteriores, o edital deve prever como funcionará a aplicação da cota por cargo/função ou cargo/função/município (conforme o caso) na hipótese de surgimento de vagas no curso da validade do certame.

Considerando-se a evidente dificuldade que a observância a todos esses critérios pode trazer, vale citar a solução encontrado no bojo da sentença que julgou a já citada Ação Civil Pública n. 5058007-67.2018.404.7000. Neste caso, atento ao dever do julgador de levar em consideração os impactos práticos da decisão (arts. 21 e 22 da LINDB), o juízo sugeriu a seguinte solução:

“A respeito, para dar efetividade aos percentuais estabelecidos na legislação para a reserva de cotas a candidatos deficientes e a candidatos autodeclarados negros, deverá a Universidade, nos casos em que a regionalização resulta em números de vagas que não permitem o oferecimento dos percentuais mínimos de 5% para deficientes e 20% para negros, calculá-las a partir do número total de vagas previstas no edital e distribuí-las na seguinte forma:

a) Nos concursos destinados aos cargos administrativos, a Universidade deverá sortear dentre as cidades nas quais há previsão de vaga no edital, quais destinarão vagas às cotas, privilegiando, em relação aos deficientes, as lotações que oferecerem melhores condições de acessibilidade.



b) Nos concursos destinados às carreiras de Magistério, deverá agrupar as vagas e sortear para qual (ou quais) especialidade(s) haverá reserva de vagas a negros e deficientes, observando igualmente, em relação a estes as lotações que oferecem melhores condições de acessibilidade.

A realização de sorteio para definição das localidades que destinaram vagas às cotas é medida já utilizada pela Administração Pública, na impossibilidade de outra solução, quando a regionalização do concurso ou a divisão por especialidades com poucas vagas é necessária. Nesse sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. DECADÊNCIA. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO JUÍZO A QUO. A questão atinente à decadência - ainda que de ordem pública e, portanto, conhecível de ofício -, reclama a prévia manifestação do juízo a quo, cuja jurisdição não se esgotou, sob pena de indevida supressão de instância. Embora a Lei nº 12.990/2014 estabeleça que a reserva de vagas será aplicada somente quando o número de vagas oferecidas for superior a três, não há como afirmar, de pronto, que o sorteio público, realizado pelo Instituto, para fins de implemento da reserva legal, é ilegal, uma vez que, para diversos cargos, inclusive o de Técnico em Laboratório - Análise Clínicas, foi prevista uma única vaga, o que ensejou a adoção da totalidade das vagas disponíveis em cargos diversos como referencial para a fixação do número de vagas reservadas para candidatos portadores de deficiência e autodeclarados negros ou pardos, a fim de viabilizar a reserva legal, sendo definido, por sorteio, que aquele almejado pela impetrante/agravada seria provido por candidato cotista. (TRF4, Agravo de Instrumento Nº 5032751-10.2017.404.0000, 4ª Turma, Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 12/10/2017, grifei)

É verdade que a adoção dessa sistemática acarretará, conforme o caso, a ausência de vaga reservada a negros e deficientes em determinada cidade, mas o *modus operandi* *sus*o é meramente indicativo pois soa estranho que o Judiciário diga ao Reitor como a Universidade deve ser gerida."

Assim, em que pese possa causar certa estranheza tal procedimento, ao menos encontra respaldo jurisprudencial.



Registre-se, contudo, que este Grupo Permanente de Trabalho não está sugerindo a adoção desse mecanismo como forma de solução do problema, mas apenas exemplificando. Com efeito, cabe ao administrador definir, dentro das balizas estabelecidas, outra metodologia que repute conveniente.

6. CONCLUSÕES.

Ante o exposto, o presente Grupo de Trabalho conclui que:

- 1)** Em concursos organizados com previsão de diversas especialidades, é válida a incidência da cota por cargo ou cargo/função, mas desde que nessa especialização haja quantidade de vagas suficiente para que as políticas de ação afirmativa sejam devidamente contempladas;
- 2)** Em concursos regionalizados é válida a incidência da cota por cargo/função/lotação, mas desde que nessa região haja quantidade de vagas suficiente para que as políticas de ação afirmativa sejam devidamente contempladas;
- 3)** Mesmo nas situações anteriores, é válido ao administrador optar pela incidência do percentual da cota sobre o total de vagas do concurso;
- 4)** Em concursos onde haja vagas poucas para uma determinada especialidade, ou para uma certa unidade de lotação, sempre que possível deve haver aglutinação de vagas para fim de calcular o percentual de vagas reservadas;
- 5)** Em qualquer dos casos, a escolha do administrador deve estar prevista no edital de abertura do concurso público, e, caso tenha havido aglutinação (seja entre especialidades, seja entre lotações), o edital deve definir os critérios que serão utilizados para determinar quais vagas serão atribuídas para as reservas legais;
- 6)** É necessário que o percentual incida não apenas sobre o número de vagas inicialmente previsto no edital, mas também



sobre todas as vagas surgidas no curso da validade do concurso;

7) É válida a previsão do art. 1º, §3º da Lei Estadual 14.274/2003 de que a reserva de vagas a candidatos afrodescendentes somente incidirá a partir da quinta vaga do certame, não havendo contrariedade com a decisão do STF na ADC 41.

Ademais, em razão do quanto exposto, apresenta as seguintes sugestões para tratamento do tema nos planos legislativo e regulamentar do Estado:

a) Propositura de projeto de lei para compatibilização do art. 1º, §2º, da Lei Estadual n. 14.274/2003 com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a reserva de vagas engloba não apenas aquelas previstas no edital, mas também as que surgirem no curso da validade do concurso;

b) Regulamentação por Decreto do Governador do Estado sobre mecanismos de compatibilização das reservas de vagas com a realização de concursos de forma regionalizada ou com diferentes especialidades;

c) Regulamentação por Decreto do Governador do Estado sobre de mecanismos de aglutinação de vagas para fins de cálculo da reserva de vagas.

É o parecer, s.m.j.

Curitiba, fevereiro de 2021.

Arthur Sombra Sales Campos

Procurador do Estado do Paraná
Relator

Júlio da Costa Rostirola Aveiro

Procurador do Estado do Paraná

Madjer Tarbine

Procurador do Estado do Paraná

Marina Codazzi da Costa

Procuradora do Estado do Paraná

Audrey Silva Kyt

Procuradora do Estado do Paraná

Documento: **ParecerCotasFinal.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Arthur Sombra Sales Campos** em 24/02/2021 13:54, **Marina Codazzi da Costa** em 24/02/2021 15:39, **Julio da Costa Rostirola Aveiro** em 24/02/2021 15:40, **Madjer Tarbine** em 24/02/2021 15:49, **Audrey Silva Kyt** em 25/02/2021 14:08.

Inserido ao protocolo **17.018.050-0** por: **Arthur Sombra Sales Campos** em: 24/02/2021 13:41.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
47935f9ac4aaf048a1b63b70f33296da.



Protocolo nº 17.018.050-0
Despacho nº 180/2021 – PGE

I. Aprovo o **Parecer de fls. 113/146a**, da lavra dos Procuradores do Estado **Arthur Sombra Sales Campos, Marina Codazzi da Costa, Julio da Costa Rostirola Aveiro, Aldrey Silva Kyt e Madjer Tarbine**, integrantes do **Grupo Permanente de Trabalho 9 – Servidores Públicos**, com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria Consultiva – CCON, através do Despacho 019/2021-PGE/CCON, às fls. 148/148a, Parecer este assim ementado:

“RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS AFRODESCENDENTES E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – CONCURSOS REGIONALIZADOS OU COM VAGAS SEPARADAS POR ESPECIALIZAÇÃO – POSSIBILIDADE DE CÁLCULO DO PERCENTUAL DE COTAS SOBRE O TOTAL DE VAGAS DO CONCURSO OU, CASO HAJA VAGAS SUFICIENTES, SOBRE O TOTAL DE VAGAS PREVISTO PARA UMA DETERMINADA ESPECIALIDADE OU EM UMA DETERMINADA LOTAÇÃO – NECESSIDADE DE PREVISÃO EDITALÍCIA DOS CRITÉRIOS QUE SERÃO UTILIZADOS PARA RESERVA DE VAGAS – RESERVA MESMO PARA VAGAS SURGIDAS NO CURSO DO CERTAME – VALIDADE DA PREVISÃO EM LEI ESTADUAL DE RESERVA DE VAGAS PARA AFRODESCENDENTES SOMENTE A PARTIR DA QUINTA VAGA”
(parecer na íntegra no seguinte link:
<http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

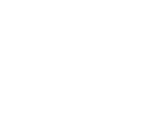
II. Publique-se o presente Despacho;

IV. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, à Coordenadoria Judicial – CJUD, à Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH, à Procuradoria de Ações Coletivas – PAC, à Procuradoria Administrativa – PRA e à Procuradoria Funcional – PRF;

V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP/GS.

Curitiba, 01 de março de 2021.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado



Documento: **018017.018.0500AprovoPARECER0.2021PGE Cotas em concursos publicos estaduais..pdf.**

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 02/03/2021 15:36.

Inserido ao protocolo **17.018.050-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 01/03/2021 16:07.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
c9168f924e50d23d2b18979c54a9f76.