



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SNPIR/MMFDH

Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP/ME

Consultoria sobre processo de monitoramento das Políticas de Cotas em concursos públicos federais

Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Órgão: Ministério da Economia/ME

Unidade: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Consultoria: 1289189

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Consultoria

O serviço de consultoria é uma atividade de auditoria interna governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de respaldar as operações da unidade. Tem como finalidade agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, de forma condizente com seus valores, estratégias e objetivos, sem que o auditor interno governamental assuma qualquer responsabilidade que seja da administração.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de consultoria que teve como objetivo contribuir para melhoria do processo de monitoramento de cotas em concursos públicos federais e envolveu a análise da atuação da extinta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), atualmente Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho (SGPRT), a qual exerce o papel de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), quanto aos aspectos relacionados à facilitação do monitoramento e acompanhamento, no âmbito de suas competências, dos processos relacionados às políticas de cotas nos concursos realizados por unidades da Administração Pública Federal (APF).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A consultoria foi solicitada pela extinta Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), atualmente Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR), do Ministério da Igualdade Racial (MIR), a fim de que esta Controladoria-Geral pudesse contribuir acerca do processo de acompanhamento e avaliação da Lei 12.990/2014.


Também motivou a atuação da CGU a identificação de relevante oportunidade de melhoria no processo de monitoramento e acompanhamento de cotas em concursos no país. Isso porque foram identificadas, já em fase de análise do pedido, informações sobre acompanhamento improvisado das políticas de cotas por parte das unidades da APF. Tal fato dificulta a atuação, por parte de tais unidades e da própria SEPAR, quanto ao monitoramento e acompanhamento da efetividade de tais políticas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE FORAM EMITIDAS?

Após os estudos realizados, restou confirmada a ausência de funcionalidade nos sistemas estruturantes de pessoal do executivo federal civil que possibilite o registro de informações referentes à utilização de cota no preenchimento das vagas e que possibilite ainda o uso de tais informações de maneira consolidada, gerencial e acessível.

Além disso, foi identificada deficiência normativa em relação a aspectos específicos tratados pela Lei nº 12.990/2014, os quais estão sob responsabilidade da SGPRT, como órgão central do SIPEC.

Nesse sentido, foram emitidas recomendações, a serem adotadas para viabilizar o monitoramento tempestivo e a efetividade das Leis Federais de cotas. As principais delas dizem respeito a ajustes



sistêmicos, que visam a possibilitar o monitoramento e o acompanhamento do cumprimento das referidas leis em concursos públicos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF - Administração Pública Federal

CGPES - Coordenação de Gestão de Pessoal

CGU - Controladoria-Geral da União

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

MMFDH - Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos

ME - Ministério da economia

MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MIR - Ministério da Igualdade Racial

PcD - Pessoa com deficiência

PEF - Poder Executivo Federal

PEP - Painel Estatístico de Pessoal

SGP - Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

SGPRT – Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho

SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SIGEPE - Sistema de Gestão de Pessoas

SIPEC - Sistema de pessoal civil da Administração Federal

SEPAR - Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo

SNPIR - Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1 – Ausência de controle sistêmico centralizado e acessível que permita o monitoramento de cargos ou funções públicas ocupados por cotas nas entidades do Poder Executivo Federal	12
2 – Deficiência normativa quanto à aplicação adequada da reserva de vagas para cotistas negros nos concursos públicos	14
3 – Deficiência normativa quanto ao fracionamento de concursos públicos que enseja a realização de certames com número reduzido de vagas e consequente não aplicação de cotas para negros	16
RECOMENDAÇÕES	18
CONCLUSÃO	19

INTRODUÇÃO

Este relatório de consultoria apresenta os resultados dos estudos realizados pela CGU com o objetivo de se obter melhorias para os processos de trabalho relacionados às políticas de cotas e envolveu a análise da atuação da extinta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), atual Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho (SGPRT), no papel de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), nos aspectos relacionados ao monitoramento e acompanhamento de cotas em concursos públicos.

A consultoria foi solicitada pela extinta Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), atual Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR), a fim de que esta Controladoria pudesse contribuir sobre o processo de acompanhamento e avaliação da Lei 12.990/2014, que determina a reserva de 20% das vagas em concursos públicos para pessoas autodeclaradas negras, com vistas a dar uma maior efetividade à sua missão institucional.

Ressalte-se que, no presente relatório, tanto a SNPIR, quanto a SGP são mencionadas como unidades extintas devido a esta consultoria ter sido iniciada ainda em 2022, sendo que em 2023 houve alterações nas estruturas organizacionais dos órgãos aos quais essas unidades estavam vinculadas. Nesse sentido, a SNPIR pertencia ao extinto Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos e atualmente se encontra na estrutura do Ministério da Igualdade Racial (MIR), com o nome de Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR). À época da execução da consultoria, as atribuições e competências da SNPIR eram previstas no Decreto 10.174/2019 e atualmente estão dispostas no Decreto 11.346/2023. Já a SGP, era vinculada ao Ministério da Economia e atualmente se encontra no recém-criado Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com o nome de Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho (SGPRT). À época da execução da consultoria, as atribuições e competências da SGP eram previstas no Decreto 9.745/2019 e atualmente estão dispostas no Decreto 11.437/2023.

As alterações nas estruturas organizacionais dos órgãos acima citados ocorreram por meio da Medida Provisória nº 1.154 de 01/01/2023.

Durante os trabalhos de entendimento do objeto, a equipe da CGU identificou a oportunidade e a pertinência de expandir o escopo do trabalho para contemplar a atuação da SGPRT acerca do monitoramento de todas as cotas previstas em concursos públicos, e não apenas as cotas destinadas a negros, a fim de tratar o assunto de maneira agnóstica.

É importante destacar que não fez parte do escopo deste trabalho a Lei 12.711/2012, que trata sobre cotas sociais em Universidades Federais, uma vez que tal norma não está dentro do campo de atuação das competências da SGPRT.

Conforme já mencionado, a consultoria teve enfoque na atuação da SGPRT, pelo fato de apresentar como competências: a formulação de diretrizes, orientações normativas, coordenação, supervisão, controle e fiscalização de assuntos concernentes à Gestão de Pessoas do Poder Executivo Federal. Mais especificamente, o Decreto nº 11.437/2023 dispõe que compete à SGPRT coordenar as ações destinadas ao atendimento aos órgãos e às entidades do SIPEC relacionadas com a prestação de informações sobre o funcionamento e a operacionalização dos sistemas informatizados sob gestão da Secretaria, bem como coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovações, modernização e aperfeiçoamento no tema de gestão de pessoas. Além disso, o Decreto nº 10.715/2021 define a extinta SGP (atual SGPRT) como Órgão Central do Sistema de Gestão e Governança Estratégica de Pessoal Civil da Administração Federal.

A partir de análises preliminares, foram observados indícios da ausência de funcionalidade no Sistema de Gestão de Pessoas (SIAPE/SIGEPE), a qual permita identificar que a vaga ocupada decorre de cota, seja ela qual for. A ausência dessa informação em sistema impede a avaliação sistematizada e abrangente, por parte de outros órgãos, quanto ao monitoramento e acompanhamento da efetividade da política pública relacionada àquela cota. Sendo assim, a atuação da CGU neste trabalho visou beneficiar não apenas a Administração Pública Federal (APF), mas toda a sociedade, apresentando benefícios relevantes no que tange ao aperfeiçoamento da atuação da APF.

Esclarece-se que, no presente trabalho, denomina-se monitoramento as atividades a serem desempenhadas pela SEPAR, de maneira transversal, ou seja, contemplando todas as unidades da APF, de forma a se certificar sobre o cumprimento das regras de cotas, em consonância às competências estabelecidas pelo Decreto nº 11.346/2023. Por sua vez, entende-se como acompanhamento as atividades a serem desempenhadas pelas diversas Unidades de Gestão de Pessoas da APF no contexto de garantir a aplicação correta das regras de cotas, no escopo próprio de atuação de cada uma delas.

As questões exploradas no trabalho foram:

- 1 – Há sistema informatizado na APF que permita o acompanhamento centralizado e o controle das vagas ocupadas por cotas, ou que poderia contemplar tal demanda?
- 2 – Há possibilidade de implementação de um controle sistêmico centralizado e acessível que permita o monitoramento de cotas?
- 3 – Há outras medidas que podem aumentar a eficiência e a segurança do monitoramento e acompanhamento das cotas, no âmbito da atuação da SGPRT, como órgão central do SIPEC?

A metodologia empregada no trabalho foi a de análise de funcionalidades sistêmicas e a revisão dos atos legais e normativos que regem a matéria, bem como avaliações perante a SGPRT das ações planejadas e em curso referentes ao monitoramento das políticas de cotas no âmbito do SIPEC. Também foram utilizados para as análises, os resultados obtidos pela extinta SNPIR (atual SEPAR), em trabalho executado em conjunto com a Escola Nacional de

Administração Pública (ENAP), com o objetivo de realizar pesquisa e avaliação sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014.

Nos próximos capítulos são apresentados os detalhes sobre a execução do trabalho. Inicialmente são apresentadas informações sobre o tema objeto desta auditoria. Em seguida, os resultados dos exames, com o detalhamento das análises efetuadas e os achados de auditoria. Logo após, são apresentadas as recomendações, que são as propostas da equipe de trabalho, devidamente discutidas tanto com o órgão solicitante da consultoria como com o órgão auditado, para resolução ou mitigação dos achados apontados. Por fim, é apresentada a conclusão do trabalho, da qual se destaca uma síntese dos resultados obtidos e os principais benefícios esperados.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Atualmente existem dois tipos de cotas em concursos públicos: as cotas destinadas a pessoas com deficiência (PcD), previstas no §2º do art. 5º da Lei 8.112/1990, regulamentadas pelo Decreto 9.508/2018 e as cotas destinadas a pessoas autodeclaradas negras, conforme previsto na Lei 12.990/2014.

A Lei nº 12.990/2014 determinou a reserva obrigatória, aos negros, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Federal. A reserva de vagas para negros em concursos públicos é considerada uma ação afirmativa. Ações afirmativas são programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades e para a promoção da equidade de oportunidades, assim como consta na lei que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial (Lei. 12.288/2010).

De acordo com a citada Lei de cotas, a reserva é aplicada toda vez que o número de vagas do concurso público for igual ou superior a três e deve constar expressamente nos editais dos concursos, onde deverá estar especificado o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Segundo a Lei, os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência. Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas. A nomeação dos candidatos aprovados deve respeitar os critérios de alternância e proporcionalidade, considerando a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Em decorrência da lei aqui citada prever apenas a autodeclaração do candidato para que esse concorra às cotas, logo nos primeiros anos de sua vigência foram observadas denúncias de pessoas não negras ingressando no serviço público por esse sistema. Dessa forma, em 2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Orientação Normativa nº 3 de 1º de agosto de 2016, que orientava a aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros em concursos federais. Ela previa uma comissão de verificação que teria como critério de avaliação apenas o fenótipo do candidato. Contudo, diante de um cenário de controvérsias judiciais – suspensões de concursos por decisão judicial devido ao questionamento da constitucionalidade da reserva de vagas raciais - além da persistência de denúncias relacionadas a fraudes em concursos, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no Supremo Tribunal Federal para garantir o pleno reconhecimento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Em 8 de junho de 2017 o Supremo julgou a Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/2017 em que declarou a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e fixou a seguinte 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 (Brasil, 2017).

Ato contínuo, em 2018 o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria Normativa nº 4, de 06 de abril de 2018, a qual trouxe novas regulamentações à lei de cotas, relacionadas principalmente à composição e funcionamento da banca de heteroidentificação.

Contudo, apesar de passados mais de oito anos da publicação da lei de cotas, até o momento não existe um decreto regulamentador da lei. Conforme será tratado no decorrer do presente relatório, alguns artigos da lei ensejam ser regulamentados por meio de Decreto, uma vez que isso traria maior segurança jurídica e efetividade à norma legal.

Válido ressaltar que, apesar da lei de cotas aqui tratada ter fixado sua vigência pelo prazo de dez anos, contados a partir de sua publicação, independentemente de a norma ser ou não prorrogada pelo Poder Público, o presente trabalho visou tratar as cotas em concursos públicos de maneira agnóstica e sistêmica, a fim de que possam ser criados meios para o monitoramento facilitado de vagas ocupadas por meio de cotas, sejam elas quais forem.

Além das cotas previstas para negros nas seleções de concursos públicos, há ainda a reserva de vagas destinadas às pessoas com deficiência (PcD) conforme previsto no §2º do art. 5º da Lei 8112/1990, regulamentado pelo Decreto 9.508/2018. Pelo fato de já existir no ordenamento jurídico há vários anos, tal cota possui uma base regulatória mais robusta em comparação às cotas destinadas aos negros, existindo também poucas controvérsias jurídicas acerca do tema. Contudo, identificou-se que também não há dado estruturado no sistema SIAPE que indique que a nomeação do candidato se deu em vaga decorrente de cotas para PcD, o que também dificulta o monitoramento, de forma holística, da política de inclusão de pessoas com deficiência no serviço público. Sendo assim, tais cotas também foram tratadas de maneira transversal na consultoria, pois também foi identificada possibilidade de melhoria no acompanhamento de tais nomeações.

RESULTADOS DOS EXAMES

1 – AUSÊNCIA DE CONTROLE SISTÊMICO CENTRALIZADO E ACESSÍVEL QUE PERMITA O MONITORAMENTO DE CARGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS OCUPADOS POR COTAS NAS ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Conforme já mencionado na introdução, a SGPRT é a unidade responsável pelo gerenciamento de informações cadastrais de pessoal nos sistemas estruturantes de gestão de pessoal e por propor a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovação, modernização e aperfeiçoamento de gestão de pessoas e do conhecimento.

Nesse sentido, resta claro ser a SGPRT o órgão responsável pela implementação do controle sistêmico que permita o monitoramento de cotas no Poder Executivo Federal, tanto as cotas raciais, instituídas pela Lei 12.990/2014, quanto as cotas para pessoas com deficiência, presentes na Lei nº 8.112/1990 (art. 5º, § 2º) e Decreto 9.508/2018, como qualquer outro tipo de cota que venha a ser instituída e que afete os órgãos integrantes do SIPEC.

Em relação à política de cotas raciais, instituída pela Lei nº 12.990/2014, há previsão em seu art.5º de que haja acompanhamento e avaliação anual da ação afirmativa, a ser realizada pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica, a SEPAR.

O acompanhamento e avaliação da política de cotas seria possível por meio da disponibilização de dados centralizados, de maneira tempestiva e em plataforma de transparência ativa, facilitando a análise desses dados já consolidados, economizando tempo e aumentando a produtividade dos órgãos que necessitam de tais informações, e até mesmo da própria sociedade, o que se concretiza em eficiência para a administração pública.

Não obstante a importância de tal fato, hodiernamente, a análise efetuada demonstrou não haver esse tipo de controle nos sistemas estruturantes de pessoal da APF. Em outras palavras, verificou-se a inexistência de identificador estruturado no SIAPE/SIGEPE que permita apontar se determinada vaga foi preenchida em decorrência de cota. Tal fato restou evidenciado após pesquisa nos sistemas e-SIAPE e SIAPE e por confirmação da SGPRT. A referida unidade informou ainda que já está ciente desse problema, além de que já realizou tratativas e iniciativas para concretizar o citado controle, mas não foi dada continuidade ao processo, nem há previsão de sua implantação.

Em consequência, face a ausência de dados estruturados nos sistemas de gestão de pessoal, identificou-se que atualmente as unidades de gestão de pessoas dos órgãos integrantes do SIPEC fazem seus controles de nomeações das cotas de forma manual, por meio de planilhas ou sistemas próprios. Sendo assim, conclui-se que não há nenhum controle, a nível estratégico, sobre nomeações decorrentes de cotas dentro da APF.

Uma das causas suscitadas, inclusive pela SGPRT, para a ausência do controle é a baixa priorização do tema. A unidade declarou que já tinha se atentado a essa ausência, mas

decidiu por adiar a implementação, por questões orçamentárias e de capacidade produtiva das equipes de projeto.

A consequência da ausência dessa funcionalidade foi experimentada pela extinta SNPIR (atual SEPAR), que ao fazer avaliação da política pública em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP¹, teve de buscar os dados manualmente e diretamente com os órgãos, o que provocou um maior custo para a administração pública e dificultou a avaliação da política pública.

Outra consequência da ausência do armazenamento e gerenciamento sistêmico de informações acerca de vaga ocupada em decorrência de cotas é que tal informação também não está presente para a sociedade em geral por meio do Painel Estatístico de Pessoal do PEF², impactando diretamente na transparência ativa das informações, assim como no controle social do Estado. O Painel Estatístico de Pessoal da APF é uma plataforma digital que traz diversos tipos de dados sobre os servidores públicos, acessado por meio da rede mundial de computadores e disponível para qualquer pessoa que queira acessá-lo, sem a necessidade de logins ou senhas, podendo assim, ser utilizado por diversos órgãos e pela sociedade para fins de controle social.

Importante registrar que há exemplos de boas práticas, disponíveis em outros sistemas e plataformas federais, que podem servir de incentivo e modelo para implementação do controle de vagas ocupadas em decorrência de cotas. Um deles é o Módulo Gestão de Vínculo Estagiário, disponível no Sistema SIAPE/SIGEPE, onde há campo que permite o controle de vagas para negros e para pessoas com deficiência, com a devida combinação com os normativos disponíveis. Outro é o Painel Universidade 360 - Observatório da Educação Superior³, disponibilizada pelo Ministério da Educação, que reúne dados orçamentários, de gestão e sobre estudantes da Educação Superior, de forma informatizada, fortalecendo a transparência ativa. Nesse último, existe a possibilidade de se filtrar os dados e saber se o estudante ingressou por meio de programa de reserva dos mais diversos tipos de vaga (egressos da escola pública, de cunho social/renda familiar, de cunho étnico, para pessoas com deficiência etc.).

¹ A extinta SNPIR e a ENAP celebraram um Termo de Execução Descentralizada - TED com vistas à realização de pesquisa e avaliação sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014.

² <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>

³ <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>

2 – DEFICIÊNCIA NORMATIVA QUANTO À APLICAÇÃO ADEQUADA DA RESERVA DE VAGAS PARA COTISTAS NEGROS NOS CONCURSOS PÚBLICOS

Atualmente existem mais de duzentos órgãos pertencentes ao SIPEC, todos vinculados à exigência constitucional de realização de concurso público para contratação de seus servidores ou empregados públicos e à observância da Lei 12.990/2014, quanto à reserva de vagas a cotistas negros. Um bom número desses órgãos realiza concursos públicos todos os anos.

Diante desse cenário, observou-se, durante as análises do presente trabalho, a aplicação de entendimentos divergentes em concursos realizados por órgãos integrantes do Poder Executivo Federal em relação à lei de cotas para negros. Essa situação pode trazer prejuízos aos candidatos e à própria administração pública, na medida em que a falta de uniformidade na interpretação da lei entre os órgãos públicos federais gera insegurança jurídica, o que usualmente culmina em ações judiciais.

Neste contexto, uma situação relevante identificada é a ocorrência, em alguns concursos com múltiplas fases, da aplicação da citada lei apenas quando da publicação do resultado final do certame, e não em todas as suas fases. Mais especificamente, nas análises realizadas, foi identificada a ocorrência de concursos federais com mais de uma fase e com as chamadas cláusulas de barreira, em que a banca examinadora, ao divulgar o resultado de uma fase intermediária do concurso público, deixa de contabilizar na listagem de ampla concorrência os candidatos negros que possuem nota suficiente para estar lá, computando-os apenas na lista de candidatos cotistas.

Esse assunto já vem sendo debatido nos Tribunais Federais do país por meio de Ações Civis Públicas propostas pelo Ministério Público Federal (MPF) desde o ano de 2021. Como exemplo, trazemos trechos da petição apresentada pelo MPF em que apresenta argumentos para impugnar o resultado da classificação do resultado da prova objetiva apresentada pela banca organizadora no concurso da Polícia Federal realizado no ano de 2021⁴:

“A controvérsia, vale salientar, reside na formação da lista de classificados para a correção das provas discursivas, elaborada em desconformidade com o previsto no artigo 3º, caput e §1º, da Lei nº 12.990/2014.

Logo, verifica-se que, na condução do Concurso Público da Polícia Federal 2021, pretende-se implementar a regra contida no art. 3º, caput e §1º, da Lei nº 12.990/2014, apenas no resultado final do concurso, posicionamento esse que não atende aos reais objetivos almejados pela referida legislação. No caso, deve prevalecer o entendimento de que os candidatos negros que obtenham nota suficiente para a ampla concorrência, embora constem das duas listas, não devem ser considerados no número de correções de provas discursivas para as vagas reservadas

⁴ Processo: 1058451-92.2021.4.01.3300, classe: Ação Civil Pública, órgão julgador: Seção Judiciária da Bahia/TRF1

para candidatos negros, de forma que mais candidatos negros tenham suas provas discursivas corrigidas, atingindo-se, assim, o real objetivo da política afirmativa. Sem isso, diminui-se o conteúdo da norma regente. A aplicação do citado art. 3º, caput e §1º, da Lei nº 12.990/2014 em todas as fases e etapas do certame é medida que se impõe para assegurar a eficácia da ação afirmativa instituída pelo mencionado diploma legal e cuja constitucionalidade foi declarada pelo STF na ADC 41/DF, sob pena de ao final do certame, correr-se o grande risco de não terem candidatos cotistas suficientes para o preenchimento de todas as vagas ou para o cadastro de reserva.”

Vale salientar que o processo acima citado já foi julgado em primeira instância por Juiz Federal singular, tendo sido considerada procedente a pretensão acima exposta. Situação semelhante também ocorreu na Ação Civil Pública sob número de processo 0803436-31.2021.4.05.8500 ajuizada na Seção Judiciária de Sergipe (TRF5) também julgada procedente em primeira instância e segunda instância. Na data de publicação deste relatório, ambas as ações judiciais encontram-se tramitando em segunda instância.

Por outro lado, há outros certames realizados por órgãos do PEF em que estão sendo aplicados os entendimentos vindicados pelo Ministério Público nas Ações Cíveis acima expostas.

Instada a se manifestar sobre o assunto, no papel de órgão central do SIPEC, a SGPRT não se posicionou especificamente sobre a situação aqui destacada, qual seja, o momento de aplicação da reserva de cotas, especialmente para os casos de certames com múltiplas fases e em que ocorre a cláusula de barreira.

Observa-se, portanto, que há uma falta de uniformidade acerca desse tema, advindo de deficiência normativa, vez que há órgãos/bancas organizadoras que estão aplicando um certo entendimento da lei sobre o momento da aplicação da reserva de cotas e outros órgãos/bancas organizadoras aplicando entendimento diferente, situação essa não condizente com o princípio constitucional da isonomia, da eficiência e tampouco do princípio da segurança jurídica.

Sendo assim, cabe ao órgão central do SIPEC debruçar-se sobre o tema, a fim de pacificá-lo, para que o entendimento sobre a aplicação da lei seja uniforme para toda a APF.

3 – DEFICIÊNCIA NORMATIVA QUANTO AO FRACIONAMENTO DE CONCURSOS PÚBLICOS QUE ENSEJA A REALIZAÇÃO DE CERTAMES COM NÚMERO REDUZIDO DE VAGAS E CONSEQUENTE NÃO APLICAÇÃO DE COTAS PARA NEGROS

Um outro cenário identificado durante as análises, que também é relativo à deficiência normativa na aplicação da Lei de cotas, refere-se a uma realidade comum em Institutos Federais de Ensino Superior⁵ e Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica⁶, também conhecida por Rede Federal. Esses dois aglomerados serão tratados neste relatório apenas como Institutos de Ensino Federais.

Ao se comparar o quantitativo de concursos realizados pelas instituições de ensino federais com outros órgãos do Poder Executivo Federal, identifica-se que o percentual de concursos realizados pelos primeiros em relação aos últimos é muito maior. Os institutos de ensino federais realizam uma dezena de concursos no mesmo ano, que vão sendo feitos à medida em que as vagas surgem ou mesmo quando as demandas internas assim exigem. Isso faz com que num mesmo ano vários editais sejam lançados para cargos semelhantes, porém com vagas pulverizadas, ofertando naquele certame apenas uma ou duas vagas, fazendo com que se aplique o entendimento de que a Lei de cotas apenas prevê a reserva de vagas quando o concurso ofertar mais de três oportunidades.

É nessa pulverização de vagas que ocorre o problema central da aplicação da lei nos institutos de ensino federais, pois são abertos concursos para cargos muito específicos, e devido à baixa quantidade de vagas ofertadas, com frequência não é direcionada vaga para cotistas negros.

A esse respeito, interessante trazer à baila as constatações e conclusões a que chegaram a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP em parceria com a Universidade de Brasília - UNB no relatório de Pesquisa e avaliação sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014.

O relatório traz a avaliação da eficácia e efetividade da lei de cotas nas instituições de ensino federais, revelando verdadeira situação de necessária atenção do Poder Público quanto a aplicação desse tipo de cotas, pois se identificou que tal política pública teve baixa efetividade nesse nicho de órgãos. Segundo o citado documento, esse problema decorre dos seguintes fatores:

“isso se dá em razão da inexistência de uniformidade de interpretação em relação à exigência de um número igual ou superior a três vagas por edital para que a reserva ocorra. A Lei, em seu artigo primeiro, inciso primeiro, estipula que “a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)”. Outro problema reside no fato de que muitas instituições de ensino superior adotam a prática de contratação por meio de editais fracionados, ou seja, a medida em que surge um código de vaga e é autorizada a realização de um certame cada departamento se organiza e lança o seu edital, em

⁵ <https://www.educabrasil.com.br/ifes-instituicoes-federais-de-ensino-superior/>

⁶ <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/apresentacao-rede-federal>

geral com uma única vaga. Esse expediente é utilizado, em alguns casos, para justificar a não reserva de vagas. Entretanto, ao se observar a quantidade de vagas ofertadas ao longo do ano por essas universidades (o somatório) têm-se a dimensão da quantidade de vagas que deveriam, mas não são reservadas a candidatos negros, acarretando prejuízo aos objetivos da Lei”

No relatório produzido pela ENAP, consta que, no período de 2014 a 2018, das mais de 15 mil vagas ofertadas por instituições de ensino federais, menos de 5% foram reservadas para negros.

Importante ressaltar que, apesar do problema acima citado ocorrer na quase totalidade das instituições de ensino federais, o relatório elaborado pela ENAP aponta boas práticas que ocorrem em determinados órgãos, os quais tentam ao máximo mitigar esse problema da baixa efetividade da lei de cotas em seus certames. Algumas instituições se utilizam de mecanismos a fim de trazer efetividade à política pública de cotas, como, por exemplo: realização de sorteios para determinar qual cargo irá acomodar vaga decorrente de cota nos casos onde o edital prevê vários cargos com uma ou duas vagas apenas; desconsideração das especialidades nas carreiras de docente, tratando todas as vagas, mesmo que para diversas áreas de ensino, como sendo um única carreira de docência, a fim de que haja a incidência da reserva de vagas prevista na lei de cotas; entre outros meios.

O caso das instituições de ensino federais quanto à aplicação da lei de cotas para negros é sui generis e possui especificidades que são próprias do ambiente acadêmico e também decorrentes da autonomia dessas instituições. Não obstante, mesmo havendo tais especificidades, é notório ser papel da administração pública, em sentido amplo, se amoldar à política pública existente e buscar ao máximo dar efetividade à mesma, despendendo todos os esforços possíveis para criar mecanismos e regras que venham a dar cumprimento ao espírito da lei.

Percebe-se assim que, para esse nicho de órgãos públicos, há a necessidade de um maior debate sobre a aplicação da lei de cotas. Esta equipe de auditoria entende que essa discussão passa pela SGPRT, como órgão central do SIPEC, e, portanto, com a responsabilidade de orientar tal debate, possivelmente em conjunto com os demais atores da política pública em discussão neste trabalho.

RECOMENDAÇÕES

Com base nos achados apresentados anteriormente, recomenda-se à Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho (SGPRT/MGI), observada a participação e o auxílio da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR/MIR), no que lhe couber:

1 – Promover a implementação de funcionalidade no SIAPE/SIGEPE que permita a identificação e extração de que determinado código de vaga foi ocupado em virtude das cotas dispostas nas Leis nº 12.990/2014, 8.112/1990 (art. 5º, § 2º) e Decreto 9.508/2018 e de outras que vierem a surgir, sem que seja realizada a vinculação pública ao servidor ocupante, seguindo as diretrizes acordadas entre SGPRT/MGI e SEPAR/MIR;

2 – Emitir orientação normativa aos órgãos integrantes do SIPEC para que promovam o cadastro, nos sistemas estruturantes de pessoal, de informações referentes às vagas que já foram e daquelas que vierem a ser ocupadas em virtude da reserva de vagas para negros e para pessoas com deficiência, após a implementação da funcionalidade no SIAPE/SIGEPE;

3 – Promover a implementação de funcionalidade no Painel Estatístico de Pessoal que permita a identificação e extração da informação de que determinada vaga ocupada foi oriunda da reserva de vagas estabelecida nas Leis nº 12.990/2014, 8.112/1990 (art. 5º, § 2º) e Decreto 9.508/2018 e de outras que vierem a surgir, quando essa informação estiver disponível no SIAPE/SIGEPE, seguindo as diretrizes acordadas entre SGPRT/MGI e SEPAR/MIR;

Achado nº 1.

4 – Uniformizar, por meio de normatização ou orientação técnica, no âmbito do SIPEC, se deve haver ou não o cômputo de cotistas na lista de ampla concorrência, quando esses possuem pontuação suficiente para figurar lá, e não na lista de cotas, nos certames que possuem múltiplas fases eliminatórias e classificatórias.

Achado nº 2.

5 - Uniformizar, por meio de normatização ou orientação técnica, após devida articulação com os demais atores envolvidos, o entendimento a ser seguido pelos órgãos do SIPEC sobre limites e regras para o fracionamento de concursos públicos que enseja a realização de certames com número reduzido de vagas e consequente não aplicação de cotas para negros.

Achado nº 3.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de consultoria, motivado por demanda da extinta SNPIR (atual SEPAR), teve como objetivo avaliar possibilidades de contribuição ao processo de monitoramento da política de cotas. Desde o início, restou claro o papel e a necessidade de atuação da SGPRT, como órgão central do SIPEC, e, portanto, responsável por normatizar os assuntos de pessoal e ainda gerir os sistemas estruturantes relacionados, quanto aos aspectos atinentes à facilitação do monitoramento e acompanhamento, no âmbito de sua área de atuação, dos processos relacionados às políticas de cotas em concursos públicos federais.

Em suma, as análises realizadas permitiram identificar deficiências nos controles de nomeações e cadastramento de vagas preenchidas em decorrência de cotas, bem como em orientação normativa, em relação a aspectos específicos, acerca da Lei nº 12.990/2014.

Os principais apontamentos do trabalho que suportam tal conclusão são:

1. a ausência de controle sistêmico centralizado e acessível que permita o monitoramento de cotas no Poder Executivo Federal; e
2. a deficiência de normatização e orientação aos órgãos do SIPEC quanto a determinadas questões relacionadas a aplicação da lei de cotas para negros.

Identificou-se que, para melhoria dos processos, deve ser realizada inserção de dado estruturado no SIAPE/SIGEPE que permita a identificação da vaga oriunda de cota e a normatização, por parte da SGPRT, para que sejam elididas eventuais dúvidas acerca da aplicação da Lei nº 12.990/2014 em todas as fases do concurso.

Também foram identificadas boas práticas compatíveis com o trabalho, quais sejam: o Módulo Gestão de Vínculo Estagiário no Sistema SIAPE/SIGEPE, o qual pode servir de exemplo para implementação do dado estruturado e o Painel Universidade 360°, que pode servir de exemplo para exposição dos dados sobre cotas que serão extraídos do SIAPE/SIGEPE após a implementação do campo estruturado nesses sistemas.

Com relação à atuação da SEPAR, no papel de solicitante do trabalho e principal atuante do processo de acompanhamento das políticas de cotas em concursos públicos, e a partir dos apontamentos e recomendações aqui apresentados, cabe:

- identificar eventuais outros atores da administração pública relevantes ou relacionados aos processos de cotas, e que devam auxiliar ou colaborar com a SGPRT na implementação das recomendações emitidas neste trabalho;
- articular, em conjunto com a SGPRT, e eventualmente os demais atores envolvidos nas políticas de cotas, de modo a evidenciar a relevância do tema e a consequente priorização adequada a ser dada, em especial para a implementação da recomendação que diz respeito ao suporte sistêmico para acompanhamento das políticas.

No que diz respeito a resultados, espera-se que com a implementação das recomendações provindas desta consultoria haja benefício estruturante transversal, ou seja, para todas as unidades da APF, o que pode ser classificado como medida de aperfeiçoamento da

prestação de serviços públicos, já que tornará a APF mais eficiente. Isso ocorrerá uma vez que irá proporcionar menor dispêndio de gasto público para avaliação e monitoramento das políticas de cotas, e ainda, potencial diminuição da quantidade de processos judiciais acerca do tema.

Ademais, a partir da implementação das medidas recomendadas pela consultoria, é possível mitigar os riscos de controles inadequados quanto às nomeações decorrentes das vagas de cotas, do comprometimento da transparência ativa por parte do órgão público e da não efetividade dos regramentos relacionados a cotas em concursos públicos.

ANEXOS

I. Manifestação da Unidade Auditada, da Unidade Solicitante e Análise da Equipe de Auditoria

No sistema e-Aud, em manifestações ao relatório preliminar de 07 e 13 de abril de 2023, a Unidade Auditada e a Unidade Solicitante informaram o transcrito a seguir, respectivamente:

Recomendação nº 1.

Manifestação da unidade auditada

“Em reunião conjunta entre o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ministério da Igualdade Racial e a Controladoria-Geral da União, em 22 de março de 2023, foi exposto que a reserva de vagas é uma política pública de cotas que vai além das normas de pessoal civil, devendo a marcação de cota ficar restrita às etapas e fases de um concurso público e não vinculada ao cadastro da pessoa ocupante de cargo público. Após o ingresso no serviço público, a pessoa se torna servidora com direitos e deveres comuns a todos e, apesar de se ter identificadores de raça e/ou deficiência, essas questões não devem ser atreladas à vaga ocupada.

Dessa forma, para que seja promovida a funcionalidade nos sistemas estruturantes de Pessoal, entende-se adequado aguardar as discussões que envolve a política pública de cotas entre o Ministério da Gestão e de Inovação em Serviços Públicos e o Ministério da Igualdade Racial”.

Manifestação da unidade solicitante

“Embora o objetivo imediato da lei seja o preenchimento de vagas reservadas para negros nos concursos públicos, este se insere dentro de um objetivo maior a promoção da diversidade racial no serviço público. Não há como aferir a efetividade da política de cotas raciais, sem o monitoramento de editais e de nomeações, tendo como ação governamental complementar, o acompanhamento das ocupações dos cargos disponibilizados em concurso que foram objeto da reserva de vagas para negros.

Desse modo, a lei definiu que as cotas raciais no serviço público federal são compreendidas a partir da política de reserva de vagas para negros na Administração Pública Federal conforme observamos abaixo:

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. (grifos nossos)

Nesse sentido, esta Diretoria manifesta-se favorável a promoção e a implementação de funcionalidade no SIAPE/SIGEPE que permita a identificação e a extração de que determinada vaga foi ocupada em virtude de cotas, haja vista que a Lei é que determina que dentre todas as vagas sujeitas ao provimento de cargos efetivos, 20% das vagas serão reservadas para negros.

Portanto, sugere-se que o Ministério de Gestão e Inovação nos Serviços Públicos implementem módulo no SIGEPE no qual o gestor de pessoas possa selecionar em conjunto com as demais legislações de pessoal que amparam legalmente o provimento da vaga, a menção à Lei 12.990/2014. Com vistas a evitar marcação do(a) servidor(a) enquanto pessoa cotista, defendemos que a marcação a respeito das cotas raciais deva ser realizada em cadastro sobre o código da vaga em que houve o provimento do cargo efetivo e não na ficha funcional do(a) servidor(a). Dessa maneira, haveria como monitorarmos as vagas reservadas, sem a associação direta dessa marcação nos registros funcionais. Além disso, sugerimos que todas as possíveis soluções para o monitoramento da Lei 12.990/2014 sejam realizadas a luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), adicionando os níveis de sigilo necessários para evitar violações de direitos.

Ademais, outra solução possível residiria na sugestão de que fosse estabelecido controle do processo de todos os concursos públicos realizados pela Administração Pública Federal. Nesse caso, deveria ser criado alguma instância administrativa dentro do MGI com a finalidade de gerenciar e monitorar as etapas de cada concurso, desde o lançamento do Edital junto ao órgão até a última nomeação em seu período de vigência, de modo a consolidar informações sobre as pessoas ingressantes na Administração Pública Federal e, assim, estimular que os órgãos informem o número de vagas preenchidas por cotas (por concurso e cargo/carreira) e quantos desses(as) candidatos(as) aprovados(as) por cotas tomaram posse. No entanto, acreditamos que tal solução exigiria uma infraestrutura muito maior e onerosa para Administração Federal do que a criação de um módulo no sistema do SIAPE/SIGEPE que associasse o número do código da vaga à Lei nº 12.990/2014.

Em vista disso, sugerimos que seja criado um grupo de trabalho composto por membros da Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas do Ministério da Igualdade Racial, da CGU e da SGP/MGI para que sejam estudadas as alternativas que viabilizem a criação do módulo no SIAPE/SIGEPE e garantam os níveis necessários de sigilo e proteção a dados pessoais”.

Análise da equipe de auditoria

A equipe de auditoria corrobora com o exposto acima por ambas as unidades quanto à necessidade de ao ser adicionada a funcionalidade sugerida no sistema SIAPE, associar o código da vaga à Lei 12.990/2014, sem que reste identificado na ficha funcional do servidor a entrada pelo sistema de cotas, com a devida observância à Lei Geral de Proteção de Dados, respeitando assim a privacidade do servidor. Nesse sentido, decidiu-se por alterar o texto da Recomendação n.1 para que refletisse a posição da equipe.

Ademais, entende-se imprescindível a criação do grupo de trabalho envolvendo as unidades para que possam aliar todos os normativos necessários para concretizar a ação recomendada.

Em relação à sugestão feita pela unidade solicitante, de criação de instância administrativa, esclarece-se que ela extrapola as questões de auditoria avaliadas neste trabalho, motivo pelo qual enseja estudos mais aprofundados e portanto não pode ser alvo de uma recomendação. Não obstante, reconhece-se a relevância e entende-se que é caso de o órgão auditado analisar a conveniência e oportunidade de tal ato.

Recomendação nº 2.

Manifestação da unidade auditada

“O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) possui a identificação de raça no cadastro de ocupante de cargo público como campo de preenchimento obrigatório. Porém, em função do exposto no item 1, entende-se adequado aguardar as discussões que envolve a política pública de cotas, entre o Ministério da Gestão e de Inovação em Serviços Públicos e o Ministério da Igualdade Racial, para que seja emitida a orientação de forma adequada”.

Manifestação da unidade solicitante

“No que tange a orientação normativa aos órgãos integrantes do SIPEC para que promovam o cadastro das informações referentes aos servidores cotistas, entendemos que essa orientação precisa ser corrigida para “informações referente às vagas reservadas para negros” haja vista que o objetivo da Lei está centrado no cumprimento da reserva de vagas e não na identificação pessoal de quem são os servidores cotistas. Portanto, é fundamental que as soluções tecnológicas desenvolvidas com vistas à aprimorar monitoramento da Lei de Cotas estejam em conformidade com os objetivos da política afirmativa e da legislação que a ampara.

Um dos desafios do monitoramento das políticas públicas encontra-se na falta de clareza sobre os objetivos da referida política. Dessa maneira, faz-se imprescindível a realização de reuniões de alinhamentos e de discussões focalizadas em parametrizarmos o objetivo das políticas junto as informações estratégicas que necessitamos para uma efetiva avaliação e monitoramento da política.

A falta de clareza dos objetivos e metas das políticas públicas, a falta de recursos financeiros e humanos e a resistência por parte dos gestores públicos são algumas das principais dificuldades enfrentadas na avaliação e monitoramento das políticas públicas (TEIXEIRA, 2019, p. 32)”.

Análise da equipe de auditoria

Seguindo a linha do exposto na análise da Recomendação n.1 e em consonância com a manifestação da unidade solicitante, modificou-se o texto da recomendação n.2 para que a orientação seja para vincular a vaga, e não o servidor ocupante.

Recomendação nº 3.

Manifestação da unidade auditada

“Em função do exposto no item 1, entende-se adequado aguardar as discussões que envolve a política pública de cotas, entre o Ministério da Gestão e de Inovação em Serviços Públicos e o Ministério da Igualdade Racial, para que seja possível promover a implementação de funcionalidade no PEP de forma adequada”.

Manifestação da unidade solicitante

“Conforme informado anteriormente, não é apropriado que ocorra a identificação dos servidores cotistas. A associação deve-se centrar no código da vaga ocupada e a referência a Lei nº 12.990/2014. No entanto, considera-se oportuno que o Painel Estatístico de Pessoal, bem como, o recém-lançado “Observatório de Pessoal”, possam colaborar nas estratégias de monitoramento das políticas de cotas. Desse modo, sugere-se:

- Definir metas intermediárias para os órgãos e as carreiras da Administração Federal e publicizar as estratégias para ampliar o perfil étnico-racial dos(as) servidores(as) públicos(as).
- Informar os dados sobre ocupação de vagas reservadas para negros sejam disponibilizados de forma agregada ou por meio de base de dados não identificada.
- Informar os dados sobre ocupação de vagas reservadas para negros sejam disponibilizados com possibilidade de alternância do tipo de consulta. Com por exemplo, o cruzamento da cor/raça com sexo, remuneração, cargo, dentre outras variáveis. A exemplo do que a Enap realizou na plataforma Infogov.
- Informar os dados dos concursos públicos por órgãos e editais, de preferência por meio do Portal da Transparência e nos sites das organizadoras dos certames”.

Análise da equipe de auditoria

A equipe de auditoria alterou o texto da recomendação n.3 para que ficasse em consonância com o texto das recomendações 1 e 2, ou seja, sem a correlação direta do servidor com a vaga ocupada em decorrência de cota.

Em relação aos pontos 1 e 4 das sugestões realizadas na manifestação da unidade solicitante, entende-se que, não obstante sua relevância, depende da conveniência e oportunidade do órgão auditado.

Recomendação nº 4.

Manifestação da unidade auditada

“A questão relaciona-se ao disposto no § 2º do art. 8º da Portaria Normativa SGP nº 4, de 2018, no sentido de que “a fase específica do procedimento de heteroidentificação ocorrerá

imediatamente antes do curso de formação, quando houver, e da homologação do resultado final do concurso público.

Vale ressaltar ainda que, mesmo possuindo competência normativa para uniformizar regras gerais para a elaboração de editais de concursos públicos, a SGPRT não possui ingerência sobre a elaboração propriamente dita destes instrumentos, conforme estabelece o art. 11 da Instrução Normativa ME nº 2, de 27 de agosto de 2019, e, portanto, a avaliação em cada caso concreto é e deve ser realizada por cada órgão ou entidade autorizados quando do planejamento do edital que regulará o certame, a fim de atender a diversidade de especificidades dos órgãos e unidades federativas.”

Manifestação da unidade solicitante

“Nesse quesito, cabe fundamentalmente reuniões técnicas para discutir e definir a padronização da fase do concurso em que será realizada a comissão de heteroidentificação racial. Destaca-se que na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41/2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) já definiu que a aplicação da Lei de cotas raciais se estenderá por todas as fases do concurso.

No entanto, a depender da fase do concurso em que a comissão de heteroidentificação é instaurada, tal fato poderá acarretar prejuízos aos candidatos negros, dado que quanto mais tardia for a comissão de heteroidentificação racial no concurso, maior poderá ser o número de candidatos negros eliminados por não alcançarem nota suficiente para avançar nas fases subsequentes do certame.

Análise da equipe de auditoria

Nota-se que ambas as unidades, auditada e solicitante, entenderam que o cerne da recomendação exarada tem relação com o momento da realização do procedimento de heteroidentificação no concurso. Contudo, dada a máxima vênia, essa questão, apesar de também ser relevante para o monitoramento da efetividade da lei de cotas, não tem relação com aquilo que fora levantado no achado de auditoria número dois, que resultou na emissão da recomendação de número quatro. Independentemente do procedimento da heteroidentificação ser realizado antes ou depois do curso de formação ou imediatamente antes da homologação do concurso, o problema relatado no achado foi: o cômputo ou não dos candidatos inscritos nas cotas na listagem de ampla concorrência, quando estes possuem nota para figurar naquela lista, permitindo assim que outro cotista, que não tenha nota para figurar na ampla concorrência, prossiga nas demais fases do concurso. Essa foi a questão levantada pelo Ministério Público em suas ações e que alguns órgãos do Poder Executivo Federal estão seguindo e outros não, o que explica a necessidade de uniformização e padronização de qual entendimento a ser aplicado ao caso.

Sendo a Lei de cotas uma norma de abrangência única para toda a Administração Pública Federal, não se pode permitir que alguns órgãos se utilizem de determinado entendimento sobre a aplicação da Lei e outros apliquem entendimento diverso, visto que essa situação macula o princípio da isonomia.

Dito isso, considerando a informação da unidade auditada de que “a avaliação em cada caso concreto é e deve ser realizada por cada órgão ou entidade autorizados quando do

planejamento do edital que regulará o certame”, entendemos que, a normatização da situação relatada na recomendação de número quatro, resultante do achado de número dois, é sim de competência da SGPRT, no sentido de que o assunto ali tratado se refere à aplicação fática e concreta da lei de cotas, não estando dentro do campo discricionário que cabe à Administração Pública no que tange às especificidades de cada órgão.

Recomendação nº 5.

Manifestação da unidade auditada

Nesse momento, a política pública das cotas, para além das normas de pessoal civil, está sendo discutida pelo MGI, por intermédio da Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado (SETE) e da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho (SGPRT) e pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR).

A discussão visa ao desenho de uma proposta normativa que possa modernizar a política instituída pela Lei nº 12.990, de 2014, uma vez que sua vigência termina em 10 de junho de 2024 e os dados apontam que ainda há desafios a serem superados em relação ao alcance de sua efetividade.

Impende registrar que a partir de um novo marco regulatório que se pretende apresentar, a SGPRT, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), terá parâmetros para avançar nos estudos e assim adotar as providências necessárias à expedição de orientação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional acerca da matéria.

Manifestação da unidade solicitante

Mesmo com a implantação das cotas raciais nos concursos para docentes das instituições federais, temos observado um grande descompasso entre a proporção de candidatos cotistas e a proporção de docentes negros efetivamente contratados. Algumas instituições apresentam um percentual muito baixo de negros e pardos em seus quadros docentes, o que evidencia o não cumprimento das cotas raciais (SANTOS, 2019, p. 44) No artigo "Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os", Mello e Resende (2019) analisaram a implementação das cotas para as 63 universidades federais, quando mais de três mil editais de concursos públicos para a carreira de magistério superior foram divulgados no período entre 9 de junho de 2014 e 31 de janeiro de 2018. Eles identificaram 15.055 vagas no geral e apenas 742 foram reservadas para negros (aproximadamente 4,93%). Destacaram, ainda, que nem todos os editais puderam ser encontrados, pois não estavam disponíveis nos sites das universidades.

Para Mello e Resende (2019), o fracionamento das vagas reservadas do edital é dos fatores para o baixo número de candidatos negros efetivamente nomeados nas vagas para docentes da Instituições de Ensino Superior federais.

Segundo o último relatório da Enap sobre a avaliação da política de cotas no Serviço Público Federal, ao observar os concursos para Professor do Magistério Superior, o percentual de servidores nomeados em vagas reservadas para negros cai para 0,53%. Ou seja, o mínimo exigido de 20% pela lei de cotas não tem sido cumprido pelas Universidades e Institutos Federais.

Porém, é fundamental destacar que, de acordo com entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41/2017, "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". Logo, se mostra fundamental que a SGP/MGI emitam normativas para uniformizar tal entendimento e garantir o não fracionamento das vagas, tal como determinado pelo STF."

Análise da equipe de auditoria

Vê-se que a unidade auditada, por meio de suas palavras, compreende que a situação levantada no achado se trata de demanda sensível e que precisa de solução. Porém, assim como também fora levantado no texto do achado 3, entendemos que a sua solução não perpassa apenas pela área de pessoal, apesar deste ser um dos atores principais da causa, mas também pela área de gestão, educação e igualdade racial, o que certamente envolverá diversos ministérios para chegar-se a um bom termo. Sendo assim, tem-se que a recomendação 5 é pertinente e haverá o acompanhamento por parte da CGU das tratativas para solução da questão.

Sugestões adicionais da unidade solicitante

Ao final de sua manifestação quanto às recomendações emitidas no presente trabalho de auditoria, a unidade solicitante também formulou sugestões adicionais, abaixo transcritas, que envolvem o tema de cotas raciais. Contudo, como as sugestões não apresentam relação direta com as questões examinadas no presente trabalho e com os achados a elas relacionados, ensejam um estudo mais aprofundado para possível emissão de recomendações, sendo aqui apresentadas para conhecimento e eventual discussão em conjunto com a unidade auditada, e ainda para emprego em sede de possíveis trabalhos futuros desta Controladoria.

Adequação dos procedimentos para aplicação das cotas: é importante que os procedimentos para a aplicação das cotas sejam adequados às especificidades de cada concurso público. Por exemplo, deve-se verificar se o tipo das provas exigidas, bem como as fases do concurso não se apresentam como cláusulas de barreiras invisíveis que excluem candidatos negros.

Eliminar o erro de inclusão nos certames: Alterar a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, que foi alterada pela Portaria SGP/SEDGG/ME nº 14.635, de 14 de dezembro de 2021, e atualmente permite que candidato cuja autodeclaração não é confirmada pela banca de heteroidentificação concorra na ampla concorrência. Ocorre que tal procedimento não leva em consideração se o candidato tem a nota de desempenho adequada para disputar na ampla concorrência.

Portaria SGP/SEDGG/ME nº 14.635, de 14 de dezembro de 2021

Art. 1º A Portaria Normativa SGP/MP nº 4, de 6 de abril de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 11. O candidato cuja autodeclaração não for confirmada em procedimento de heteroidentificação concorrerá às vagas destinadas à ampla concorrência.

§ 1º Não concorrerá às vagas de que trata o caput e será eliminado do concurso público o candidato que apresentar autodeclaração falsa constatada em procedimento administrativo da comissão de heteroidentificação nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.

§ 2º O parecer da comissão de heteroidentificação que constatar a falsidade da autodeclaração deverá motivar a sua conclusão nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 3º As hipóteses de que tratam o caput e o § 1º não ensejam o dever de convocar suplementarmente candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação." (grifos nossos)

Eliminar o erro de exclusão nos certames: Padronizar em todos os concursos por normativa regulamentar que todos os candidatos reconhecidos como negros no início do certame seguirão nas etapas seguintes do concurso sem número limite de classificação, desde que tenham sido aprovados no concurso.

Criação de um sistema de monitoramento e avaliação das Cotas Raciais: é importante que se crie um sistema de acompanhamento da implementação das políticas afirmativas por meio do registro e da análise de indicadores que possam medir o seu impacto, tais como o número de candidatos inscritos, a quantidade de vagas ofertadas, o percentual de negros aprovados nos concursos (vagas iniciais e cadastro de reserva), entre outros.