



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
NOTA TÉCNICA PFDC Nº 11/2025

Assunto: Aplicação da Lei nº 12.711/2012 em processos seletivos de ingresso e ocupação de vagas ociosas em Instituições Federais de Ensino Superior, à luz dos princípios de transparência e limitação da discricionariedade inerentes às políticas públicas de promoção de direitos fundamentais.

1. Contextualização

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) obteve conhecimento da Notícia de Fato 1.13.000.000723/2025-61, instaurada no Ministério Público Federal do Amazonas (PR-AM-00035452/2025), para investigar possíveis irregularidades no Processo Seletivo Extramacro (PSE) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), regido pelo Edital 03/2025-GR, de 14 de fevereiro de 2025. O PSE visa ao preenchimento de vagas ociosas ou remanescentes em cursos de graduação da UFAM, abrangendo as modalidades de Transferência Facultativa Externa (TFE), Portador de Diploma de Curso Superior (PD), Reopção de Curso (RC) e Transferência Facultativa Interna (TFI).

A instauração do procedimento decorreu dos seguintes expedientes:

- **Expediente PR-AM-00016530/2025**, da Associação Representativa dos Servidores Públicos com Deficiência do Estado do Amazonas (ASPEDAM). As alegações da ASPEDAM incluíram:
 - Descumprimento da Lei nº 13.409/2016: A UFAM teria publicado o Edital do ExtraMacro sem a devida reserva de vagas para candidatos Pessoas com Deficiência (PcD) e indígenas, o que contraria a Lei nº 13.409/2016, que alterou a Lei nº 12.711/2012 para incluir a obrigatoriedade de cotas para PcD em universidades federais. Essa omissão foi considerada uma ilegalidade e violação do direito à inclusão.

- Ausência de Vagas para o Curso de Medicina: A UFAM não teria disponibilizado vagas para o curso de Medicina, mesmo com a existência de vagas ociosas nos campi de Manaus e Coari, o que prejudicaria a população e contrariaria o princípio da eficiência na gestão pública e a efetividade do direito à educação.

• **Expediente PR-AM-0010911/2025:** apontou a falta de transparência da UFAM na prestação de informações sobre o PSE e a ausência de oferta de vagas para o Curso de Direito.

• **Ofício n. 046/2025-CD/GAB760 (Câmara dos Deputados):** Solicitou providências para apurar violações ao direito de acesso de PcDs ao ensino superior público, identificadas no Edital nº 03/2025 da UFAM

Em resposta à solicitação de informações do Procurador da República, a UFAM, por meio do Ofício n. 177/2025/GR/UFAM, apresentou as seguintes justificativas:

• Sobre a ausência de cotas para PcD e indígenas no PSE: A UFAM alegou que o PSE oferta vagas remanescentes, e, portanto, não seria necessária a distribuição de vagas por cotas para essas modalidades.

• Sobre os critérios para a escolha dos cursos incluídos no PSE: A decisão sobre a oferta de cursos/vagas é discutida em conjunto pelo Pró-Reitor de Ensino de Graduação e os Coordenadores de Curso, após o levantamento das vagas ociosas.

• Sobre a não oferta de vagas para os cursos de Medicina e Direito: A instituição afirmou que os Coordenadores de Cursos e Diretores das Unidades Acadêmicas analisam e decidem, a cada semestre, o quantitativo de vagas a serem ofertadas, conforme as possibilidades e a realidade de cada unidade acadêmica.

• Sobre os atos normativos que regulamentam o tema: A UFAM indicou a Resolução nº 047/2014-CONSEPE, de 21/10/2014, como normativa anexa.

A divergência de entendimento sobre a aplicabilidade da Lei nº 12.711/2012 aos processos seletivos que ofertam vagas ociosas em instituições federais de ensino superior, inclusive no âmbito do próprio Ministério Público Federal, culminou na solicitação de orientação técnica da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

2. Objetivos

A presente Nota tem como objetivo analisar a obrigatoriedade de aplicação da Lei nº 12.711/2012, que dispõe sobre a reserva de vagas em processos seletivos de ingresso

nas universidades federais, com especial enfoque na sua extensão para modalidades como ocupação de vagas ociosas. Este posicionamento busca reafirmar o efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública ao direito à igualdade e à não discriminação, conforme o art. 127 da CF/88 e os objetivos fundamentais do Estado brasileiro. A análise visa garantir a máxima efetividade das políticas públicas de acesso ao ensino superior, as quais devem ser pautadas pela transparência e pela identificação dos limites à discricionariedade administrativa

3. Fundamentos constitucionais e convencionais para certames de vagas remanescentes/ociosas

O Ministério Público Federal, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, atua na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, zelando pelo respeito ao direito à igualdade e pela promoção da justiça social através da implementação de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 3º, incisos I e IV, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza. A concepção constitucional de igualdade adota uma complementaridade entre igualdade formal e material, permitindo tratamento legitimamente diferenciado a determinados grupos para eliminar desigualdades históricas e socialmente construídas. A busca pela igualdade material impõe ao Estado a adoção de medidas que corrijam assimetrias sociais, sendo as ações afirmativas um instrumento essencial para esse fim.

No âmbito internacional, o Estado brasileiro é signatário de diversos tratados que reforçam a obrigatoriedade da não discriminação e da promoção da igualdade. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto n. 65.810/1969) e a Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto n. 10.932/2022) preveem a adoção de medidas especiais e concretas para combater a discriminação racial e promover condições equitativas de oportunidades. Esses diplomas internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, vinculam o poder público e as instituições de ensino a adotar ações afirmativas para garantir o acesso equitativo à educação superior, não apenas no ingresso tradicional, mas em todas as formas de preenchimento de vagas. O princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais exige que as normas de promoção da igualdade sejam interpretadas para ampliar sua aplicabilidade, garantindo a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Esses diplomas internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, vinculam o poder público e as instituições de ensino à adoção de ações afirmativas

para garantia de acesso equitativo à educação superior, **não apenas no ingresso tradicional, mas em todas as formas de preenchimento de vagas.**

Além disso, o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, amplamente reconhecido pela doutrina constitucional, exige que as normas que visam à promoção da igualdade sejam interpretadas de forma a ampliar sua aplicabilidade, garantindo a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

4. A política de ações afirmativas no ensino superior e o dever de transparência

A educação é um direito social fundamental do cidadão (art. 6º da CF/88). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) estabelece a "*igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*" e a "*consideração com a diversidade étnico-racial*".

Ações afirmativas são ferramentas de justiça distributiva e reconhecimento, essenciais para a concretização de uma sociedade verdadeiramente igualitária.

A constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais foi reconhecida unanimemente pelo STF no julgamento da ADPF 186, posicionamento ratificado na ADI 3.330. Nessas decisões, o STF assinalou a legitimidade das ações afirmativas como mecanismo para mitigar desigualdades históricas e estruturais, com base na constatação de profunda desigualdade racial no ensino superior à época dos julgamentos.

Nesse contexto, os certames seletivos tradicionais, longe de serem instrumentos puramente igualitários e meritocráticos, podem perpetuar privilégios ao favorecer aqueles com melhores condições econômicas e culturais. A manutenção desse cenário para a ocupação de "vagas ociosas" ou remanescentes configura uma distorção do princípio da igualdade.

A Lei n. 12.711/2012 (Lei de Cotas) estabelece que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) devem reservar, em cada concurso seletivo para ingresso na graduação, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, sendo que 50% dessas vagas devem ser destinadas a estudantes de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*. Adicionalmente, o art. 3º da Lei prevê que essas vagas sejam preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, e por pessoas com deficiência, em proporção no mínimo igual à respectiva proporção na população da unidade da Federação.

É crucial ressaltar que a prerrogativa constitucional de autonomia universitária (art. 207 da CF) não confere às IFES a definição discricionária sobre a aplicação ou não do sistema de reserva de vagas previsto na Lei n. 12.711/2012. A jurisprudência do STF (ADPF 186 e ADI 3.330) estabelece que a autonomia universitária não é absoluta e deve ser exercida

em conformidade com os demais preceitos constitucionais e legais, especialmente aqueles que visam à promoção da igualdade e à inclusão social. A discricionariedade conferida deve garantir, portanto, a efetivação dos direitos fundamentais e a observância dos princípios constitucionais, orientando a interpretação da lei pelos seus fins sociais, que são a promoção da igualdade e a democratização do acesso ao ensino superior.

5. Dever de transparência e limitação da discricionariedade na gestão de vagas ociosas

A transparência é a regra em todas as atividades do Poder Público, incluindo a gestão de vagas em instituições de ensino superior. A Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) reforça esse princípio, garantindo o direito fundamental de acesso à informação e estabelecendo diretrizes para a publicidade dos atos administrativos.

No caso analisado, a falta de transparência da UFAM na prestação de informações sobre o PSE e a ausência de oferta de vagas para cursos de alta demanda, como Medicina e Direito, são potenciais violações desse princípio fundamental. A discricionariedade na escolha dos cursos incluídos no PSE e na definição do quantitativo de vagas, justificada pela UFAM como deliberação interna, deve ser balizada por critérios objetivos, claros e públicos, sujeitos a monitoramento e avaliação pela sociedade.

A doutrina administrativista salienta a estrita observância da discricionariedade administrativa a parâmetros legais e aos princípios da administração pública, como a moralidade, a impessoalidade, a finalidade e a publicidade. Vale dizer, a liberdade de escolha da administração tem como pressuposto de validade os contornos indicados pelo ordenamento jurídico-normativo. Onde há dever-poder não há margem de escolha entre *fazer* ou *não fazer*. Nessa linha de raciocínio, a ausência de justificativa clara e transparente para a não oferta de vagas em cursos de grande interesse social, especialmente quando há vagas ociosas, pode configurar extrapolação do raio de atuação discricionária, comprometendo o princípio da eficiência e o pleno acesso ao direito à educação.

A publicidade e o acesso à informação sobre os critérios e decisões são fundamentais para que a sociedade possa participar do acompanhamento e da avaliação das políticas de acesso ao ensino superior, assegurando que os recursos públicos e as oportunidades sejam distribuídos de forma justa e equitativa.

Ao Ministério Público cabe promover a fiscalização e a adoção de medidas para assegurar que a gestão de todas as modalidades de ingresso, incluindo a ocupação de vagas ociosas, reingresso e transferência facultativa, seja transparente e que os critérios de preenchimento sejam objetivos e alinhados com os propósitos convencionais, constitucionais e legais, a fim de evitar desvirtuamentos e garantir a efetividade da inclusão.

6. Conclusão

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão assinala a necessidade de observância obrigatória da reserva de vagas nos moldes estabelecidos pela Lei n. 12.711/2012, a todas as modalidades de ingresso, incluindo a ocupação de vagas ociosas, reingresso e transferência facultativa, não estando sujeita à discricionariedade das instituições de ensino.

A UFAM e todas as instituições federais de ensino superior têm o dever de efetivar a implementação do sistema de cotas em todos os seus concursos públicos e seleções, seja qual for o sistema (ingresso, reingresso, ocupação de vagas ociosas, entre outros). Isso se justifica porque, constituindo processos seletivos de pessoas externas à Universidade para ocupação de vagas, devem observância às disposições da Lei n. 12.711/2012, cujo objetivo primordial é a democratização do acesso ao ensino superior público.

Ademais, reafirma-se a centralidade da transparência na gestão das vagas e processos seletivos, garantindo que os critérios de oferta de cursos e preenchimento de vagas ociosas sejam públicos e objetivos, o que é fundamental para promover o pleno desenvolvimento do direito à educação e à igualdade.

Brasília/DF, julho de 2025

(assinado eletronicamente)

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão