

Projeto de Lei Ordinária Nº _____, DE 2026.
(Do Sr. Rubens Pereira Júnior)

Reconhece, tutela e uniformiza em âmbito nacional as políticas de ações afirmativas em instituições de ensino superior públicas e em instituições privadas beneficiadas por recursos públicos; estabelece padrões mínimos para adoção de cotas e medidas compensatórias, veda que estados ou municípios editem normas que suprimam ou restrinjam tais políticas, cria mecanismos federais de monitoramento, apoio técnico e financeiro, prevê medidas de condicionalidade de repasses federais e dispõe sobre tramitação processual prioritária para controvérsias federativas relativas à matéria.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para o reconhecimento, proteção, promoção, monitoramento e implementação de políticas de ações afirmativas no ensino superior, dispondo sobre sua aplicação em instituições públicas de ensino superior e em instituições privadas que recebam recursos, subsídios ou benefícios fiscais do poder público, bem como sobre medidas administrativas, técnicas e financeiras destinadas a assegurar a efetividade dessas políticas.



Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - ações afirmativas: medidas temporárias e proporcionais destinadas a promover a igualdade material, a corrigir desigualdades históricas e estruturais e a ampliar o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de ensino superior por grupos socialmente vulnerabilizados, inclusive mediante reserva de vagas, bônus de seleção, programas de inclusão e medidas de acompanhamento acadêmico e socioeconômico;

II - instituições públicas de ensino superior: universidades, centros universitários, faculdades e demais estabelecimentos de ensino superior mantidos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;

III - instituições privadas beneficiadas: instituições privadas de ensino superior que recebam, direta ou indiretamente, recursos, subsídios, transferências, bolsas, financiamentos, programas, convênios ou benefícios fiscais provenientes de qualquer pessoa jurídica de direito público;

IV - beneficiários das ações afirmativas: pessoas que se enquadrem nos critérios objetivos das políticas de ações afirmativas adotadas pelas instituições, nos termos das normas aplicáveis;

V - órgão gestor federal: Ministério da Educação (MEC), com atuação articulada com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Secretaria de Educação Superior.

Art. 3º O âmbito de aplicação desta Lei abrange:

I - todas as instituições públicas de ensino superior, em suas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

II - as instituições privadas beneficiadas, na forma do inciso III do art. 2º;

III - programas federais de financiamento e de apoio à educação superior, incluindo, exemplificativamente, FIES, PRONATEC, programas de bolsas, convênios e demais instrumentos de fomento.

Art. 4º Fica expressamente reconhecida a legitimidade e a função pública das políticas de ações afirmativas no ensino superior como instrumentos de promoção da igualdade material, da justiça social e da função social da educação, devendo tais políticas ser consideradas de interesse público relevante para efeito desta Lei.



Art. 5º A União, no exercício de sua competência para estabelecer normas gerais sobre educação, disporá sobre padrões mínimos e diretrizes nacionais para as políticas de ações afirmativas no ensino superior, sem prejuízo da autonomia didático-científica, pedagógica e administrativa das instituições, nos termos seguintes:

I - competirá à União:

- a) estabelecer padrões mínimos para a definição de categorias de beneficiários, critérios objetivos de elegibilidade, metas temporais e indicadores de monitoramento e avaliação;
- b) definir requisitos mínimos de transparência, prestação de contas e proteção de dados relativos às políticas de ações afirmativas;
- c) articular mecanismos de apoio técnico e financeiro para implementação e gestão das políticas pelas instituições;

II - as instituições públicas de ensino superior deverão:

- a) adotar políticas institucionais de inclusão e admissão que promovam a diversidade e a igualdade de oportunidades, observando os padrões mínimos estabelecidos pela União e preservada sua autonomia para definição de procedimentos operacionais e critérios complementares;
- b) estabelecer metas temporais e indicadores quantitativos e qualitativos para acesso, retenção, conclusão e desempenho dos beneficiários das ações afirmativas;
- c) promover ações de acompanhamento acadêmico, social e psicossocial que aumentem a permanência e o êxito dos beneficiários;

III - é obrigatória a divulgação pública, em meio eletrônico de fácil acesso, dos critérios e procedimentos de seleção, das metas institucionais, dos relatórios de monitoramento e dos mecanismos de avaliação dos resultados das políticas adotadas.

Art. 6º Acrescenta-se à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), o seguinte artigo:

"Art. 87-A. Compete à União, na forma desta Lei e mediante normas gerais:

- I - fixar padrões mínimos e diretrizes para as políticas de ações afirmativas no ensino superior, orientadas por metas temporais, indicadores de resultados e princípios de proporcionalidade e razoabilidade;



II - indicar parâmetros para a elaboração de planos institucionais de inclusão, sem prejuízo da autonomia das instituições para regular procedimentos específicos;

III - exigir, como condição para recebimento de recursos ou para o reconhecimento e autorização de cursos, a observância de requisitos mínimos de transparência e monitoramento das políticas de ações afirmativas;

§ 1º As instituições públicas de ensino superior deverão elaborar e submeter aos seus órgãos competentes e ao órgão gestor federal, quando exigido, planos institucionais de inclusão que contenham objetivos, metas, indicadores, cronogramas de implementação e mecanismos de avaliação.

§ 2º A União prestará apoio técnico e financeiro às instituições que adotarem planos de inclusão, prioritariamente àquelas em condição de maior vulnerabilidade socioeconômica e estrutural."

Art. 7º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações e consolidações para efeito de aplicação desta Lei:

I - as disposições relativas à reserva de vagas e demais medidas de ação afirmativa aplicar-se-ão a todas as instituições públicas de ensino superior em todo o território nacional;

II - estendem-se às instituições privadas beneficiadas, conforme definido no art. 2º desta Lei, as obrigações de transparência, monitoramento e prestação de contas relativas ao acesso e à permanência de beneficiários de políticas de ações afirmativas, quando estas instituições participarem de programas, convênios, financiamentos ou beneficiarem-se de recursos ou incentivos públicos;

III - normas estaduais, distritais ou municipais que estipulem limitações, proibições ou requisitos incompatíveis com as políticas de ações afirmativas reconhecidas por esta Lei ou pela União serão ineficazes para os fins de impedir a adoção ou a continuidade das políticas institucionais amparadas pela legislação federal.

Art. 8º É vedado a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos seus órgãos e entidades, editar normas que, direta ou indiretamente, suprimam, restrinjam, condicionem de modo incompatível ou inviabilizem políticas de ações afirmativas definidas por instituições de ensino superior e amparadas pela legislação



federal, sob pena de aplicação das sanções administrativas previstas no art. 13 desta Lei.

Parágrafo único. No caso de edição de norma local contrária, aplicar-se-á a prevalência da legislação federal, facultando-se à União promover:

I - a proposição de ação direta de inconstitucionalidade ou de arguição de descumprimento de preceito fundamental, conforme o caso;

II - a adoção de medidas administrativas previstas nesta Lei, sem prejuízo de outras medidas de proteção do pacto federativo.

Art. 9º Os repasses, convênios, contratos de gestão, transferências, bolsas, financiamentos e demais instrumentos de cooperação federal relacionados ao ensino superior poderão ser condicionados ao cumprimento de requisitos mínimos de inclusão, transparência e monitoramento, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e vedação ao confisco.

§ 1º Para operacionalizar o disposto no caput, o órgão gestor federal definirá critérios objetivos de condicionalidade que poderão incluir, dentre outros:

I - apresentação e implementação de plano institucional de inclusão;

II - cumprimento de metas temporais e indicadores de inclusão e permanência;

III - publicação eletrônica de informações disagregadas, conforme art. 10 desta Lei.

§ 2º Fica criado o Programa de Apoio à Implementação de Ações Afirmativas (PRO-INCLUSÃO), com vistas a prover assistência técnica, metodológica e recursos financeiros não reembolsáveis para elaboração e execução de planos institucionais de inclusão, prioritariamente dirigidos a instituições em situação de maior vulnerabilidade.

Art. 10º Compete ao Ministério da Educação, em articulação com o INEP e com a Secretaria de Educação Superior:

I - instituir, regulamentar e gerir o Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Ações Afirmativas, que deverá:

a) estabelecer indicadores quantitativos e qualitativos de acesso, retenção, desempenho e conclusão dos beneficiários;



b) fixar metas-base para redução de desigualdades e para a ampliação do acesso e da permanência;

c) consolidar informações prestadas pelas instituições e publicar relatórios anuais públicos;

II - desenvolver e disponibilizar instrumentos técnicos, metodológicos e financeiros para a elaboração, implementação e avaliação de planos institucionais de inclusão;

III - elaborar e publicar, em periodicidade anual, relatórios públicos sobre o acesso, a permanência e o desempenho dos beneficiários das ações afirmativas, com análise por cor/raça, renda, gênero, região e outros recortes pertinentes, preservadas as normas de proteção de dados pessoais;

IV - promover capacitação técnica e transferência de conhecimento às instituições e aos entes federativos para execução das políticas previstas nesta Lei.

Art. 11º As instituições sujeitas a esta Lei deverão manter, em página eletrônica de fácil acesso e em formato interoperável:

I - estatísticas desagregadas relativas a cor/raça, renda, gênero, região de origem, deficiência, evolução das vagas reservadas, critérios e mecanismos de seleção, e resultados dos mecanismos de permanência e avaliação;

II - cópia dos planos institucionais de inclusão, dos cronogramas de implementação e dos relatórios de monitoramento e avaliação;

III - informações sobre programas de acompanhamento pedagógico, social e de assistência estudantil destinados aos beneficiários das ações afirmativas.

Parágrafo único. A publicação e o tratamento de dados previstos neste artigo observarão a legislação de proteção de dados pessoais em vigor.

Art. 12º A lei define normas gerais e padrões mínimos de proteção e promoção das políticas de ações afirmativas, preservando a autonomia didático-científica, pedagógica e administrativa das instituições de ensino superior para estabelecer procedimentos específicos de seleção, critérios complementares e medidas de implementação.

§ 1º É vedada qualquer interferência indevida do poder público na gestão pedagógica e acadêmica das instituições, ressalvada a atuação dos órgãos de



regulação e supervisão quanto ao cumprimento das normas gerais e dos requisitos de transparência e efetividade previstos nesta Lei.

§ 2º A preservação da autonomia institucional deverá ser observada na compatibilização entre padrões mínimos nacionais e procedimentos institucionais específicos.

Art. 13º Os processos judiciais e administrativos que versem sobre a inconstitucionalidade ou sobre a validade, eficácia ou aplicação de normas subnacionais que restrinjam ou inviabilizem políticas de ações afirmativas terão prioridade de tramitação, sendo recomendada a adoção de rito sumário e medidas de urgência pelos órgãos judiciais competentes.

Parágrafo único. A recomendação de prioridade e de rito sumário não implica usurpação das competências constitucionais dos tribunais, devendo ser observadas as normas processuais aplicáveis.

Art. 14º Em caso de adoção por Estado, Distrito Federal ou Município de ato administrativo ou norma que contrarie esta Lei, ficam previstas as seguintes medidas administrativas graduadas, observados o devido processo administrativo e o princípio da ampla defesa:

I - advertência formal e recomendação de conformação no prazo a ser fixado pelo órgão gestor federal;

II - instauração de processo administrativo para apuração de irregularidades e formalização de medidas corretivas;

III - suspensão, total ou parcial, de programas de cooperação federais específicos, convênios ou transferência de recursos federais destinados exclusivamente à área do ensino superior, enquanto persistir a irregularidade, observado o dever de responsabilização proporcional; IV - condicionamento de transferências federais futuras à adoção de medidas de conformação e à apresentação de cronograma de implementação de correções;

V - medidas de diálogo técnico e mediação, com vistas à solução consensual antes da adoção de medidas coercitivas.

Parágrafo único. As sanções previstas somente poderão ser aplicadas após instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.



Art. 15º Ficam instituídas as seguintes providências transitórias:

I - o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da publicação desta Lei, para que as instituições de ensino superior e os entes federativos promovam as adaptações necessárias ao cumprimento de suas disposições;

II - no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, as instituições de ensino superior sujeitas a esta Lei deverão submeter e publicar seus planos institucionais de inclusão, contendo objetivos, metas temporais, indicadores, cronograma de implementação e mecanismos de avaliação;

III - o Ministério da Educação instituirá, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, o Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação referido no art. 10 desta Lei, bem como as diretrizes técnicas para a apresentação e a validação dos planos institucionais;

IV - findo o prazo previsto no inciso II, as instituições deverão dar início à implementação dos planos nos prazos e cronogramas neles previstos, observadas as metas e avaliações periódicas estabelecidas.

Art. 16º Recomenda-se aos tribunais estaduais, ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Supremo Tribunal Federal que empreguem tratamento prioritário a ações relativas à validade de normas subnacionais que tenham por efeito restringir políticas de ações afirmativas, sem prejuízo das competências constitucionais e regimentais de cada Corte.

Art. 17º A União deverá destinar recursos orçamentários e financeiros necessários para a implementação do Programa de Apoio à Implementação de Ações Afirmativas (PRO-INCLUSÃO), que poderá contar, nos termos da legislação orçamentária e financeira, com dotações do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de outras fontes públicas e privadas, observadas as normas de transparência e de execução financeira.

Art. 18º As disposições desta Lei não prejudicam a continuidade de políticas institucionais de ações afirmativas já em vigor, devendo tais políticas ser adequadas aos padrões mínimos estabelecidos nesta Lei no prazo a ser fixado nos planos institucionais.



Art. 19º Esta Lei não afasta a responsabilidade de entes federativos e instituições por assegurar a proteção dos direitos fundamentais e o cumprimento de demais normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis.

Art. 20º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 21º Revogam-se as disposições em contrário.



JUSTIFICAÇÃO

O arcabouço normativo federal sobre ações afirmativas no ensino superior tem como marcos centrais a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como Lei de Cotas, atualizada pela Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, que ampliou o rol de beneficiários e ajustou os critérios de renda, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece o regime de competências concorrentes em matéria educacional. A constitucionalidade dessas políticas foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal por unanimidade no julgamento da ADPF 186, em 26 de abril de 2012, quando o Plenário assentou que as ações afirmativas fundadas em critério étnico-racial não contrariam, mas prestigiam o princípio da igualdade material previsto no artigo 5º da Constituição Federal, sendo instrumentos legítimos e proporcionais de correção de desigualdades historicamente consolidadas.¹ Não obstante esse robusto fundamento federal e jurisprudencial, o ordenamento vigente carece de mecanismo que impeça a edição de normas subnacionais restritivas e que uniformize em âmbito nacional os padrões mínimos de adoção, monitoramento e proteção das políticas afirmativas.

Os resultados empíricos acumulados nas últimas décadas justificam plenamente a proteção que esta proposição pretende conferir. O Censo da Educação Superior 2022, realizado pelo INEP, revelou que o número de ingressos na educação superior federal por meio de ações afirmativas aumentou 167% em dez anos, saltando de 40.661 alunos em 2012 para 108.616 em 2022, com 55.371 pessoas ingressando pelo critério étnico-racial somente naquele ano.² Pesquisa organizada pelos sociólogos Márcia Lima e Luiz Augusto Campos, publicada em 2025, demonstrou que entre 2001 e 2021 a presença de estudantes pretos, pardos e indígenas nas universidades públicas saltou de 31,5% para 52,4%, e os alunos das classes D e E passaram de 20% para 52% dos matriculados, evidenciando que a universidade pública

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADPF 186*, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-26 abr. 2012, Plenário, DJE de 20-10-2014. Cf. também: STF. *RE 597.285*, Tema 203 — Constitucionalidade do sistema de cotas em universidades, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 9 out. 2014. Brasília: STF, 2014.

² INEP. *Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades*. Censo da Educação Superior 2022. Brasília: INEP/MEC, 20 nov. 2023. Disponível em: gov.br/inep.



deixou de ser patrimônio quase exclusivo da elite branca para tornar-se efetivamente espaço público e plural.³ A proteção desse patrimônio construído ao longo de décadas é dever do legislador federal.

O diagnóstico que motiva esta proposição é preciso: a competência concorrente em matéria de educação, prevista no artigo 24 da Constituição Federal, cria um espaço normativo que, na ausência de lei federal protetiva específica, pode ser preenchido por atos de Estados e Municípios que restrinjam ou inviabilizem as políticas afirmativas amparadas pela legislação federal e pela jurisprudência do STF. Especialistas em direito constitucional já identificaram que a vedação ao retrocesso atua como barreira constitucional contra o desmantelamento de conquistas sociais, e que normas subnacionais que eliminem o instrumento das cotas dificilmente superariam o teste de proporcionalidade, por suprimirem o meio sem propor alternativa igualmente eficaz para alcançar a igualdade material.⁴ A presente proposição traduz esse entendimento doutrinário e jurisprudencial em norma explícita de vedação, conferindo previsibilidade e coercitividade ao que hoje depende de litígio judicial caso a caso.

O quadro de desigualdade que justifica a manutenção e o fortalecimento das ações afirmativas permanece estruturalmente presente. Dados do IPEA demonstram que, em 2022, apenas 15% das mulheres negras atingiram nível de escolaridade superior, contra 29% das mulheres brancas, e apenas 11% dos homens negros alcançaram esse nível, contra 25% dos homens brancos, desigualdade que corresponde a menos da metade da proporção da população branca com ensino superior.⁵ A Advocacia-Geral da União, em manifestação apresentada ao STF na ADI 7418, sustentou que a política de cotas deve ser interpretada como de vigência indeterminada, extinguindo-se apenas quando as desigualdades que lhe deram origem forem efetivamente superadas, e que a reavaliação periódica prevista em lei não se

³ LIMA, Márcia; CAMPOS, Luiz Augusto (org.). *O Impacto das Cotas — Duas décadas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro*. São Paulo: Ed. Autêntica — Coleção Cultura Negra e Identidades, 2025. Citado em: FÓRUM BRASIL — FPA. *As cotas mudaram o Brasil universitário*. São Paulo, jul. 2025. Disponível em: fpabramo.org.br.

⁴ LEGALE EDUCACIONAL. *Ações Afirmativas: Constitucionalidade e Conflito de Competência*. São Paulo, 24 jan. 2026. Disponível em: legale.com.br. Cf. também: AGU. *AGU defende continuidade da vigência da Lei de Cotas no ensino superior*. ADI 7418. Brasília: AGU, 5 set. 2023. Disponível em: gov.br/agu.

⁵ IPEA. *Retratos — Indicadores de Educação: desigualdades de gênero e raça no ensino superior*. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: ipea.gov.br. Cf. também: IPEA. *TD 2569 — Ação Afirmativa e População Negra na Educação Superior: acesso e perfil discente*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br.



confunde com uma cláusula de caducidade automática. Esse entendimento reforça a necessidade de que a proteção normativa dessas políticas seja explícita, robusta e blindada contra retrocessos subnacionais.

Esta proposição opera em plena coerência com o papel constitucional da União de estabelecer normas gerais sobre educação, nos termos do artigo 24, parágrafo 1º, da Constituição Federal, sem suprimir a autonomia didático-científica, pedagógica e administrativa das instituições de ensino superior, preservada pelo artigo 207 do mesmo diploma. A vedação dirigida a Estados e Municípios não atinge a autonomia universitária, mas impede que entes subnacionais se interponham entre a norma federal e sua efetivação pelas instituições, proibindo exatamente o tipo de interferência que o Supremo Tribunal Federal já rechaçou ao suspender, em 2025, decreto estadual mineiro que restringia a consulta prévia a povos indígenas em matéria de licenciamento ambiental, reafirmando que a competência privativa da União não pode ser condicionada por normas estaduais.

Os mecanismos de monitoramento obrigatório com dados desagregados por cor, raça, gênero, renda e região, a criação do Programa PRO-INCLUSÃO para apoio técnico e financeiro às instituições mais vulneráveis, e a condicionalidade de repasses federais ao cumprimento de requisitos mínimos de transparência e inclusão são instrumentos que convertem o compromisso legal em accountability mensurável. O INEP já demonstrou que o acompanhamento sistemático dos dados transforma a gestão das políticas: sem informação desagregada, as distorções permanecem invisíveis e sem remediação, perpetuando a subnotificação e o baixo índice de efetividade que pesquisadores identificaram na aplicação de cotas em outras esferas do serviço público.

A conjuntura nacional torna a aprovação desta proposição urgente. O movimento de revisão conservadora de políticas afirmativas em outros países, especialmente após decisão da Suprema Corte norte-americana em 2023, produziu reflexos no debate público brasileiro que testam a estabilidade institucional dessas políticas. Em um país onde mulheres e homens negros ainda alcançam nível superior em proporção que corresponde à metade da população branca, e onde 1.653 crianças foram deixadas órfãs pelo feminicídio em 2025, as desigualdades estruturais que as ações afirmativas combatem não



são hipotéticas: são documentadas, mensuradas e persistentes. Solicito aos nobres pares o indispensável apoio para a aprovação desta matéria, em defesa da igualdade material, da educação como direito universal e do legado construído por décadas de políticas afirmativas no Brasil.

Sala das Sessões, de fevereiro de 2026.

RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Deputado Federal

