



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 334/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0187/17**

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Eduardo Suplicy e Isa Penna, que dispõe sobre cotas étnico-raciais nos espaços de participação e controle social.

Nos termos do art. 1º do projeto, é obrigatória "a cota étnico/racial de no mínimo de 25%, na composição dos conselhos de Participação e Controle Social do Município, incluindo-se os conselhos gestores", sendo que, nos termos do art. 2º, "considera-se conselho de controle social todo órgão colegiado municipal que não seja composto majoritariamente por representantes do Poder Público".

De acordo com a justificativa ao projeto a população negra é sub-representada nos espaços de poder e decisão, apesar de ser a maioria populacional. Além disso, apesar de existirem iniciativas como a instituição de cotas para o ingresso nos cargos públicos através de concurso, ainda inexistem cotas referentes aos espaços de participação, decisão e discussão da política, pelo menos no âmbito deste município.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

O projeto encontra fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal e no art. 13, I, da Lei Orgânica, segundo os quais compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local.

No aspecto formal, o projeto encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica, que dispõe que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Quanto ao aspecto material, o projeto pretende instituir ação afirmativa, consistente em reserva de cota étnico-racial no âmbito dos espaços de participação e controle social. Insere-se, portanto, no contexto das ações afirmativas.

As ações afirmativas são o gênero do qual a instituição de cotas é espécie. Tomando-se emprestadas as palavras do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, as ações afirmativas podem ser definidas como "um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego" (in Ação Afirmativa e o Princípio Constitucional da Igualdade - O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA - Renovar, 2001, p. 40-41).

Ou, nas palavras de Roberta Fragoso Kaufmann

(...) trata-se de instrumento temporário de política social, praticado por entidades privadas ou públicas, nos diferentes poderes e nos diversos níveis, por meio do qual se visa a integrar certo grupo de pessoas à sociedade, objetivando aumentar a participação desses indivíduos sub-representados em determinadas esferas, nas quais tradicionalmente permaneceriam alijados por razões de raça, sexo, etnia, deficiências física e mental ou classe social. Procura-se, com tais programas positivos, promover o desenvolvimento de uma sociedade plural, diversificada, consciente, tolerante às diferenças e democrática, uma vez que concederia espaços relevantes para que as minorias participassem da comunidade.

(Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? A implementação para negros como mecanismo concretizador de direitos fundamentais. Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil)

Já se questionou acerca da constitucionalidade e legalidade de se estabelecer distinções outras que não as previstas expressamente no texto constitucional porque, segundo parte da doutrina, tais distinções violariam o princípio da igualdade formal preconizado no caput do art. 5º, que reza serem todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

No entanto, parte significativa da doutrina afasta esse entendimento por demais simplista tendo em vista que o texto constitucional consagrou a igualdade material como um de seus preceitos fundamentais, nos termos do art. 3º da Constituição Federal que reza:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse sentido é o entendimento do ilustre doutrinador Celso Antonio Bandeira de Mello para quem, embora o caput do art. 5º da Carta Magna vede, por princípio, a desequiparação por motivo de raça, sexo, trabalho, credo religioso e convicções políticas, na verdade "qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações pode ser escolhido pela lei como fator discriminatório". Em suas palavras:

(...) qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações, pode ser escolhido pela lei como fator discriminatório, donde se segue que, de regra, não é no traço de diferenciação escolhido que se deve buscar algum desacato ao princípio isonômico.

Os mesmos exemplos, tanto como os formulados na parte vestibular deste trabalho, servem para sugerir, claramente, que as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

(...)

Então, percebe-se, o próprio ditame constitucional que embarga a desequiparação por motivo de raça, sexo, trabalho, credo religioso e convicções políticas, nada mais faz que colocar em evidência certos traços que não podem, por razões preconceituosas mais comuns em certa época ou meio, ser tomados gratuitamente como ratio fundamentadora de discriminação. O art. 5º, caput, ao exemplificar com as hipóteses referidas, apenas pretendeu encarecê-las como insuscetíveis de gerarem, só por só, uma discriminação. Vale dizer: recolheu na realidade social elementos que reputou serem possíveis fontes de desequiparações odiosas e explicitou a impossibilidade de virem a ser destarte utilizados.

(in Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. Ed. Malheiros, 1993, pág. 17-18).

Assim, segundo lição do citado autor, qualquer critério pode, em tese, ser tomado como elemento diferenciador. O que se impõe é que o critério tomado como elemento diferenciador tenha correlação lógica com a situação de fato na qual será aplicado.

Há que se observar ainda que a imposição de ações discriminatórias positivas visando à integração e proteção de diferentes grupos raciais encontra-se prevista de forma expressa na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU, ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 23/1967 que reza:

2. Os Estados partes adotarão, se as circunstâncias assim o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, medidas especiais e concretas para assegurar adequadamente o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos

pertencentes a esses grupos com o propósito de garantir-lhes, em igualdade de condições, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. (destaques nossos).

Dessa forma, com fundamento no princípio da igualdade material que determina a adoção de medidas concretas que visem à redução de toda e qualquer desigualdade, é possível sustentar, sob o aspecto estrito da legalidade, que a propositura reúne condições de prosseguimento, cabendo a análise do mérito da proposta às Comissões pertinentes.

Por oportuno, registre-se que a medida preconizada pelo projeto em análise está em perfeita sintonia e dá cumprimento aos dispositivos constantes do Estatuto da Igualdade Racial - Lei nº 12.288/10, verbis:

Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.(...)

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;

IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;

V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País. (grifamos)

Para a sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19/04/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Claudinho de Souza - PSDB

Edir Sales - PSD

Janaína Lima - NOVO

Reis - PT - Relator

Sandra Tadeu - DEM

Zé Turin - PHS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/04/2017, p. 127

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).