



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 983/2025 DA COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 71/2021.

O presente projeto, de autoria do nobre Vereador Fernando Holiday, cria o sistema de cotas sociais para candidatos já inscritos em programas sociais; revoga a reserva de vagas para aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos e dá outras providências.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa exarou parecer pela legalidade.

A Comissão de Administração Pública emitiu parecer contrário.

O projeto de lei propõe alterar as Leis nº 13.791/2004 e nº 15.939/2013 para estabelecer o sistema exclusivo de cotas sociais nos concursos públicos do Município de São Paulo, revogando a reserva de vagas com base em autodeclaração racial (pretos ou pardos). A nova sistemática reserva 20% das vagas para candidatos previamente inscritos em programas sociais, entendidos como iniciativas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da população. A comprovação da inscrição em tais programas deverá ser feita no ato da inscrição no concurso. Os candidatos inscritos em programas sociais poderão concorrer tanto nas vagas reservadas quanto nas vagas de ampla concorrência. As vagas não preenchidas dentro das cotas sociais serão revertidas à ampla concorrência, respeitando a ordem de classificação. O projeto também prevê critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação de aprovados, levando em conta tanto as cotas sociais quanto as destinadas a pessoas com deficiência.

O parecer da Comissão de Administração Pública menciona que a questão principal de mérito do projeto não se trata, sobretudo, de um tema estritamente ligado à seleção e contratação de pessoal pela Administração Pública, mas sim se relaciona aos direitos e garantias fundamentais, notadamente, ao princípio da igualdade. Princípio esse em que se baseiam as políticas afirmativas. As políticas afirmativas visam garantir a igualdade material em um Estado Social, em contraponto à igualdade meramente formal perante a lei. Esse parecer cita trecho do Parecer nº 415/226 exarado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa sobre o PL 19/21 sobre a questão das ações afirmativas no Brasil, destacando que "no Brasil a corrente predominante a fundamentar as ações afirmativas é a da justiça distributiva, baseada no Estado Social, razão pela qual podemos conceituá-las como um conjunto de medidas compulsórias ou voluntárias, de caráter excepcional e temporário, adotadas em benefício de grupos minoritários, assim entendidos não pelo aspecto quantitativo, mas por seu aspecto vulnerabilidade social, com o objetivo de eliminar as desigualdades a que são submetidos, conferindo-lhes igualdade de chances ou oportunidades".

A Comissão de Administração Pública encaminhou pedido de informações sobre esse projeto. Houve análise da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Coordenador do Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial que elaborou parecer muito bem fundamentado que apresenta pontos importantes a serem destacados a seguir. Esse documento menciona a existência de propositura anterior, o PL de nº 0019 de 2019 que pretendia a revogação integral das Leis nº 13.791 de 2004 e nº 15.939 de 2013 que tratam sobre a reserva de vagas para pessoas negras no serviço público da capital. A propositura em tela não está de acordo com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela Assembleia das Nações Unidas em 1965 e assinada pelo Brasil em 1966, a Declaração e Programa de Ação de Durban adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, em 2001, o imperativo constitucional de promoção da igualdade, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e o teor do julgamento do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41. Acrescenta ainda que os dados de instituições sérias como IBGE e o

IPEA denunciaram o lugar central do racismo na experiência cotidiana da população negra brasileira, inclusive destacando o importante papel da diversidade no desenvolvimento econômico, social e, sobretudo, na consolidação da democracia no país. Desta forma não se trata apenas de um problema restrito ao interesse da população negra, mas sim de toda sociedade, de modo que sem incluir seriamente essa população, a viabilidade do Brasil enquanto país estaria comprometida. Na justificativa da propositura as simetrias entre “raça” e classe no Brasil são lidas como sinal da preponderância desta sobre aquela, ou seja, de que o problema social brasileiro não seria propriamente o racismo, mas sim a desigualdade econômica que impediria o acesso equitativo às oportunidades sociais. Essa perspectiva ignora factualmente que as desigualdades socioeconômicas, no contexto brasileiro, foram concebidas historicamente de forma racializada. Ressalte-se o processo de escravização de pessoas negras por mais de três séculos, passando por uma abolição sem reparação, pelos projetos de embranquecimento no século XX e pela indiferença Estatal prolongada no tempo. A sub-representação de pessoas negras em todos os índices sociais positivos não é causa de si mesma, isto é, não é um fenômeno desvinculado da história, ao contrário, é resultado do passado colonial ainda tão presente nos tempos atuais. Em outras palavras, a perspectiva defendida pelo PL contestado desconsidera o papel produtor e reprodutor da pobreza que o racismo desempenha secularmente contra a população negra no Brasil, criando e reformando barragens raciais que obstem seu avanço social. O racismo é elemento estruturante das desigualdades sociais no Brasil, revela-se central à própria constituição da realidade social do país, obstando que a previsão constitucional de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” seja efetivada. Nesse contexto de profunda estratificação social com recorte étnico-racial, foi imprescindível a superação da ótica formal em relação ao princípio da igualdade por meio das ações afirmativas. Já que o racismo interfere no acesso da população negra às políticas de caráter universal devido às razões históricas que impediram (e ainda impedem) que essas pessoas tenham oportunidades iguais aos brancos, a noção de justiça social agasalhada pela Constituição Federal obriga conferir concretude ao mandamento de igualdade sob a perspectiva material. Trata-se de promover o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal, a partir de mecanismos de correção das distorções consubstanciadas por uma perspectiva meramente formal do princípio da igualdade. A população negra não é apenas herdeira do estigma da escravidão, como continua a sofrer com o impacto combinado de processos excludentes, amparados no racismo estrutural e institucional, que conformam um quadro de desigualdade material profunda e tendencialmente permanente. Por isso, as ações afirmativas consubstanciam, nesse contexto, uma ferramenta de reparação histórica, de justiça distributiva e de reconhecimento. Deve-se mencionar a dimensão gigantesca do terror e da dor produzidos pelo empreendimento colonial brasileiro, responsável por escravizar, durante mais de três séculos, aproximadamente 5 milhões de seres humanos, traficados compulsoriamente do continente africano para o Brasil. Nesse processo, esteve implicada a destruição dos laços familiares, territoriais, étnicos e comunitários desses indivíduos; a imposição de uma língua, religião e cultura alienígenas; e, sobretudo, a destituição da sua condição de humanidade, legitimando o emprego de um cruel repertório de violência e tortura. Todavia, o racismo não é apenas uma reminiscência cultural de um modo de produção ultrapassado, um legado ideológico da escravidão que precisa ser combatido. O racismo organiza relações de poder que determinam a distribuição desigual de recursos entre os diferentes grupos sociais, conformando o que o Ministro Joaquim Barbosa denominou de “ciclo repetido de desvantagens competitivas” (ADPF nº 186) em desfavor da população negra. Tal ciclo apenas poderá ser superado a partir de medidas que cuidem de oferecer vantagens competitivas aos negros. Nesse sentido, as ações afirmativas devem viabilizar a distribuição de recursos escassos de forma racialmente equitativa, adotando-se a premissa de que “no Brasil, sempre houve cotas, porém, até muito recentemente, eram de 100% em favor dos brancos” (Min. Roberto Barroso, ADC nº 41). Ademais, as ações afirmativas também concretizam o direito ao reconhecimento. Os candidatos negros investidos em cargos públicos e privados e nas Universidades mais prestigiadas através de tais medidas passam a transitar em círculos até então reservados às elites brancas, o que lhes permite acumular capital cultural, social e econômico passível de ser transmitido aos seus descendentes. A presença, em condições paritárias, de indivíduos negros em instâncias decisórias incrementa a eficiência da atividade desempenhada, à medida em que fomenta o pluralismo e a diversidade. Considerando o mosaico de comunidades étnicas, raciais e culturais que compõem o nosso país e a especificidade das respectivas experiências, saberes e demandas de justiça, a possibilidade de oferecimento de um serviço público eficaz aumenta não apenas em função do conhecimento técnico acumulado pelos profissionais, mas também em razão da sua capacidade de se identificar com as vivências dos grupos historicamente inferiorizados e excluídos que buscam

esses serviços. No Brasil, as ações afirmativas tiveram inserção legislativa por meio do Decreto nº 65.810/69, que internalizou a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. De acordo com a Convenção para Eliminação da Discriminação Racial da ONU, a discriminação racial significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública. O mesmo diploma estabelece que não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos. Desta forma ações afirmativas não configuram discriminação racial. Deste modo, o Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial, diante de todos os argumentos citados, recomendou a rejeição do Projeto de Lei nº 0071/2021 por constituir iniciativa desfavorável aos direitos da população negra, configurando um retrocesso em relação as condições necessárias à inserção igualitária dos/as negros/as no âmbito da administração pública municipal, portanto, ao arrepio dos ditames da igualdade material e da justiça social.

Em face do exposto, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, no âmbito de sua competência, entende que o presente projeto, ao propor a substituição do sistema de cotas raciais pelo sistema exclusivo de cotas sociais, incorre em grave retrocesso nas políticas públicas de reparação histórica e promoção da equidade racial no acesso ao serviço público. A revogação da reserva de vagas para candidatos autodeclarados pretos ou pardos ignora o caráter estruturante do racismo na sociedade brasileira e a função constitucional das ações afirmativas em promover a igualdade material entre grupos historicamente marginalizados. O sistema de cotas raciais, amparado por decisões do Supremo Tribunal Federal, representa um reconhecimento do racismo institucional e da necessidade de correções específicas para desigualdades raciais profundas, que não se confundem com vulnerabilidades socioeconômicas. Substituí-lo por um critério exclusivamente social desconsidera que a discriminação racial opera de maneira independente – e muitas vezes sobreposta – à pobreza.

O município de São Paulo, ao revogar unilateralmente esse instrumento, comprometeria sua responsabilidade constitucional de promover políticas inclusivas e afirmativas. Por fim, políticas sociais e raciais são complementares, e não excludentes. O ideal é a convivência entre cotas sociais e raciais, a fim de abarcar as múltiplas formas de exclusão que afetam a população brasileira. Revogar as cotas raciais enfraquece essa missão e contribui para a invisibilização das desigualdades étnico-raciais, que permanecem estruturais. Diante do exposto, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher manifesta parecer contrário à aprovação do projeto, por representar um retrocesso institucional no campo dos direitos humanos, da justiça racial e da promoção da igualdade substantiva.

Sala da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, em 20/08/2025.

Amanda Paschoal (PSOL)

Ely Teruel (MDB) – Presidente - Abstenção

Hélio Rodrigues (PT) - Relator

Luana Alves (PSOL)

Roberto Tripoli (PV)

Rute Costa (PL) – Contrário

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 71/2021.

O presente projeto, de autoria do nobre Vereador Fernando Holiday, cria o sistema de cotas sociais para candidatos já inscritos em programas sociais; revoga a reserva de vagas para aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos e dá outras providências.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa exarou parecer pela legalidade.

A Comissão de Administração Pública emitiu parecer contrário.

A proposta em tela prevê a instituição de um sistema de cotas sociais exclusivamente para candidatos previamente inscritos em programas sociais públicos, revogando a atual reserva de vagas para candidatos autodeclarados pretos ou pardos. Assim, busca-se vincular as ações afirmativas à condição socioeconômica, considerando o histórico de inserção em políticas públicas como critério principal. A nova regra estabelece que 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração municipal direta e indireta, sejam reservadas para esses candidatos. Essa reserva deverá ser expressamente indicada nos editais dos concursos, e a comprovação da inscrição em programas sociais deverá ser apresentada no momento da inscrição do candidato. Os candidatos beneficiados pelas cotas sociais poderão concorrer simultaneamente às vagas de ampla concorrência. Se forem aprovados dentro do número de vagas gerais, sua classificação não será computada entre os cotistas. Caso haja desistência ou falta de preenchimento das vagas reservadas, estas serão redistribuídas para ampla concorrência, respeitando a ordem de classificação dos demais candidatos. Por fim, a proposta também determina que a nomeação dos aprovados deverá seguir critérios de alternância e proporcionalidade, considerando tanto as vagas destinadas às cotas sociais quanto às pessoas com deficiência. Com isso, revogam-se os dispositivos da Lei nº 15.939/2013 que conflitam com as novas diretrizes propostas, promovendo uma reestruturação no modelo de ações afirmativas para concursos municipais.

Segundo a justificativa do projeto, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem envidado esforços no sentido de saldar sua histórica dívida social. Diversas iniciativas legislativas foram propostas e implementadas nas diferentes esferas do Poder Legislativo, todas pautadas pelo compromisso com os preceitos constitucionais de promoção da igualdade e da justiça social. Dentre essas iniciativas, destaca-se a criação do sistema de cotas raciais, instituído sob a premissa de que o preconceito de raça ou cor constituiria o principal fator de reprodução das desigualdades sociais no País. No entanto, o decorrer dos anos tem demonstrado que tal diagnóstico não reflete com precisão a realidade brasileira. A nosso juízo, as raízes mais profundas da desigualdade estão estreitamente associadas à condição econômica da população. Por essa razão, torna-se imperioso que a legislação seja reformulada de modo a evitar a destinação ineficaz de recursos públicos com base em fundamentos equivocados, direcionando-os, ao contrário, para os reais fatores geradores de exclusão. É justamente com esse espírito que se propõe a presente iniciativa legislativa: redirecionar o instrumento de correção das desigualdades, representado pelo sistema de cotas nos concursos públicos municipais, para o critério da vulnerabilidade socioeconômica. Busca-se, assim, compensar desigualdades reais e historicamente arraigadas na estrutura social brasileira. Para tanto, propõe-se a alteração da Lei nº 15.939, de 2013, que originalmente estabelecia a reserva de vagas com base em critérios raciais. A proposta ora apresentada modifica essa diretriz, instituindo como novo critério de reserva a prévia inscrição dos candidatos em programas sociais de transferência de renda e inclusão, tais como o Bolsa Família, Renda Cidadã e Pronatec, entre outros.

Em face do exposto, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, no âmbito de sua competência, entende que o presente projeto é meritório e merece prosperar, eis que a presente proposta legislativa visa aperfeiçoar os critérios de ingresso nos concursos públicos municipais, por meio da substituição do sistema de cotas raciais por um modelo de cotas sociais, direcionado a candidatos previamente inscritos em programas sociais de transferência de renda. Tal iniciativa parte do entendimento de que a desigualdade estrutural existente no Brasil tem origem majoritariamente nas disparidades econômicas e sociais, mais do que exclusivamente em critérios raciais ou étnicos. Ao priorizar a condição socioeconômica como fator de vulnerabilidade, a medida busca conferir maior objetividade, efetividade e justiça à política de ação afirmativa, permitindo que os benefícios da reserva de vagas sejam atribuídos a

indivíduos que, comprovadamente, enfrentam obstáculos materiais e institucionais no acesso a oportunidades. A vinculação às bases de dados de programas como o Bolsa Família entre outros, garante maior transparência e segurança jurídica à política pública, além de permitir o monitoramento e a mensuração de seus impactos sociais. Dessa forma, o sistema de cotas sociais proposto não apenas se alinha aos princípios constitucionais de igualdade substancial, mas também aprimora a alocação dos recursos públicos, garantindo que os mecanismos de compensação social sejam destinados a quem deles mais necessita, em função de sua condição concreta de vida. Trata-se, portanto, de uma reformulação responsável e sensível à complexidade das desigualdades brasileiras, que preserva o espírito da justiça social e reorienta suas ferramentas para maior eficácia e equidade, sendo, portanto, o parecer favorável.

Sala da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, em 20/08/2025

Amanda Paschoal (PSOL) – Voto contrário

Ely Teruel (MDB) – Presidente - Abstenção

Hélio Rodrigues (PT) – Voto contrário

Luana Alves (PSOL)) – Voto contrário

Roberto Tripoli (PV) – Voto contrário

Rute Costa (PL) – Relatora - Favorável

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 22/08/2025, p. 282.

Para informações sobre revogações ou alterações a esta norma, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.