

## Memorando 8- 439/2026

---

**De:** Jary A. - PRE-COO-PR

**Para:** Envolvidos internos acompanhando

**Data:** 08/04/2026 às 12:53:58

**Setores envolvidos:**

PRE-AJUR, PRE-COO-SEC, PRE-COO-PR, CCJ, CEDUC, CDIV

## PLO 39/2026

—  
**Jary Vitória Alves**  
*Procurador*

**Anexos:**

PARECER\_racismo.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## PARECER JURÍDICO

Em atenção à solicitação de emissão de novo parecer jurídico, manifesto que a emenda apresentada limitou-se a sanar grave equívoco anteriormente existente, o qual implicava a indevida exclusão das pessoas com deficiência, permanecendo inalterados os demais pontos anteriormente destacados, que não foram objeto de qualquer retificação.

Contudo, cumpre destacar outro ponto da lei igualmente discriminatório em razão da flagrante violação à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

Trata-se de matéria jurídica de elevada complexidade, sobretudo para aqueles não familiarizados com as questões legais. Por essa razão, faz-se necessário expor o tema com a devida minúcia, a fim de assegurar sua plena e inequívoca compreensão.

A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, possui, no ordenamento jurídico brasileiro, status equivalente ao de emenda constitucional, em razão do procedimento de sua incorporação.

Nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos, serão equivalentes às emendas constitucionais. A Emenda Constitucional nº

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

45/2004 conferiu hierarquia constitucional formal a determinados tratados de direitos humanos, desde que observado o rito qualificado.

No caso da Convenção Interamericana contra o Racismo, o Decreto Legislativo nº 1/2021 expressamente consignou sua aprovação “nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal”, o que indica a observância do quórum qualificado exigido. Assim, uma vez cumpridas as etapas do processo de incorporação — incluindo posterior promulgação pelo Decreto nº 10.932/2022 —, o tratado passou a integrar o ordenamento jurídico interno com hierarquia constitucional.

Dessa forma, a Convenção integra o bloco de constitucionalidade, funcionando como parâmetro direto de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. Isso significa que normas infraconstitucionais que contrariem suas disposições podem ser declaradas inconstitucionais.

Em síntese, a Convenção Interamericana contra o Racismo, por ter sido aprovada segundo o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição, possui status de emenda constitucional, reforçando o sistema brasileiro de proteção aos direitos fundamentais e consolidando o compromisso do Estado brasileiro com o combate ao racismo e a todas as formas correlatas de intolerância.

## DISCRIMINAÇÃO RACIAL INDIRETA

A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, em seu art. 1º, consagra o conceito de discriminação racial indireta, caracterizada pela adoção de práticas, critérios

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ou dispositivos aparentemente neutros que, na prática, produzem desvantagens específicas a determinados grupos, salvo quando amparados por justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No caso em análise, o projeto legislativo municipal, ao reduzir de 17% para 12% o percentual de vagas destinadas a determinado grupo em concursos públicos e processos seletivos, incorre precisamente nesse tipo de discriminação indireta. Isso porque a medida, embora formalmente neutra, produz um impacto concreto de exclusão ou diminuição de oportunidades para uma parcela historicamente vulnerabilizada da população, sem que tenha sido apresentada qualquer justificativa idônea, razoável ou proporcional.

Nessa senda, vale sublinhar a lição de NASCIMENTO, segundo a qual “A discriminação indireta também é conhecida como Teoria do Impacto Desproporcional. A Teoria do Impacto Desproporcional está atrelada aos conceitos de discriminação de fato e de discriminação por ações neutras: (i) discriminação de fato: ocorre quando a realidade é desigual e os atores envolvidos poderiam agir para encerrar a desigualdade, mas, por omissão, mantém a desigualdade de fato. (ii) discriminação por ações neutras: acontece quando há uma norma aparentemente neutra, que, na sua aplicação, efetivamente irá discriminar uma pessoa ou grupo, ou seja, a mera aplicação da norma leva à discriminação”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> (NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. Manual de Formação Humanística. Editora JusPODIVM, 2022, p. 734-735).

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A fragilidade da proposta é ainda mais evidente diante de sua justificativa, que se revela confusa, lacônica e contraditória. Ao mesmo tempo em que invoca um discurso inclusivo, promove, na prática, a redução de mecanismos de inclusão, resultando em evidente incoerência normativa e violação ao princípio da igualdade material.

Nesse contexto, mostra-se pertinente a invocação da teoria do impacto desproporcional, amplamente reconhecida no Direito Constitucional contemporâneo. Conforme destacado pelo Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da ADI 4424, tal teoria sustenta que medidas aparentemente neutras devem ser consideradas discriminatórias quando seus efeitos recaem de forma desproporcional sobre determinados grupos, ainda que ausente intenção discriminatória na sua formulação.

O leading case dessa construção teórica é o emblemático julgamento de *Griggs v. Duke Power Co.*, decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Na ocasião, reconheceu-se que exigências formais — como diploma de ensino médio e testes de aptidão —, embora aparentemente neutras, operavam, na prática, como barreiras discriminatórias contra trabalhadores negros, em razão de desigualdades históricas estruturais. Assim, firmou-se o entendimento de que a igualdade jurídica não se limita à dimensão formal, devendo assegurar efetivamente igualdade de oportunidades.

Confesso não ter sido possível apreender, de forma clara e inequívoca, a real intenção subjacente ao projeto, dada a sua manifesta deficiência de precisão redacional. Não obstante tal obscuridade, observa-se que, em termos concretos, a proposição culminou na redução dos percentuais anteriormente

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

destinados, inclusive, às pessoas com deficiência, bem como na instituição de cotas direcionadas à parcela da população juridicamente reconhecida como em situação de miserabilidade.

Cumpra registrar, contudo, que, por meio de emenda parlamentar, os vereadores lograram corrigir relevante distorção atinente às pessoas com deficiência, sanando, ao menos nesse ponto, vício de elevada gravidade.

Por outro lado, verifica-se que o legislador optou por reduzir o percentual reservado às pessoas negras e às comunidades quilombolas, sob o argumento de viabilizar a implementação de cotas de natureza socioeconômica. Registre-se, desde logo, que não se vislumbra qualquer impropriedade na criação de políticas afirmativas voltadas à população em situação de vulnerabilidade econômica — ao revés, trata-se de medida legítima e socialmente necessária, cujo alcance poderia, inclusive, ser ampliado.

Todavia, a aparente neutralidade dessa escolha legislativa não resiste a uma análise mais detida, na medida em que, em última instância, produziu efeitos concretos de prejuízo às populações negras e quilombolas. Impõe-se, portanto, a reflexão crítica acerca dos critérios adotados: por que razão o ônus da redistribuição recaiu precisamente sobre esses grupos, e não sobre outros segmentos? Tal indagação revela-se imprescindível para aferir a conformidade material da medida com os princípios da igualdade substancial e da vedação ao retrocesso social.

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Diante disso, conclui-se que a redução do percentual de vagas, sem fundamentação legítima, configura violação ao princípio da igualdade material e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos, caracterizando hipótese típica de discriminação indireta. Trata-se, portanto, de medida incompatível com a ordem constitucional e com o sistema internacional de proteção contra a discriminação racial.

## DOS AMARELOS

Convém assentar, de forma clara e objetiva, que o Município de Canguçu, ao cogitar a inclusão de pessoas autodeclaradas amarelas nas políticas de cotas raciais, tende a inovar no cenário legislativo nacional. Tal iniciativa, embora revestida de aparente amplitude inclusiva, não encontra paralelo em outros entes federativos, o que não se dá por acaso.

Há uma razão histórica e sociológica consistente para que municípios e estados brasileiros não tenham adotado essa mesma diretriz: a própria formação dos fluxos migratórios no Brasil e a maneira pela qual se estruturaram as dinâmicas de discriminação racial no país. Em termos singelos, a construção histórica das desigualdades raciais brasileiras não atingiu de forma equivalente todos os grupos étnicos, o que repercute diretamente na conformação das políticas públicas de ação afirmativa.

Nesse contexto, afigura-se prudente e recomendável que o Parlamento municipal promova uma análise mais detida acerca do processo de imigração dos diferentes povos para o Brasil, bem como das especificidades da discriminação racial em território nacional. Tal reflexão é essencial para que

**“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”**



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

eventual inovação legislativa se fundamente em critérios técnicos, históricos e jurídicos sólidos, evitando-se soluções dissociadas da realidade social que se pretende enfrentar.

## CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos anteriormente expendidos, conclui-se que o projeto de lei revela-se manifestamente inconstitucional, por afrontar a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, instrumento normativo de hierarquia constitucional no ordenamento jurídico pátrio.

É o parecer.

Canguçu, 08 de abril de 2026.

Jary Vitória Alves  
Procurador da Câmara

“DOE SANGUE, DOE ÓRGÃOS, SALVE UMA VIDA!”



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4C90-0320-A822-4526

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JARY VITÓRIA ALVES (CPF 886.XXX.XXX-53) em 08/04/2026 12:54:22 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://camaracangucu.1doc.com.br/verificacao/4C90-0320-A822-4526>