



Nota Técnica SEI nº 1555/2025/MIR

Assunto: Nota técnica de análise à PEC 0004/2025, apresentado pela deputada estadual Ana Campagnolo - PL/SC, que "Altera o Art. 101 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, aprovado pela Resolução nº 001, de 2019"

À Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo - SEPAR

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de manifestação técnica da Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas (DPA), no âmbito da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR), referente à análise da Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina nº 0004/2025, em tramitação na Assembleia Legislativa daquele ente federativo, de autoria da deputada estadual Ana Campagnolo (PL/SC), que propõe o acréscimo do art. 169-A à Constituição estadual, com a finalidade de estabelecer que as políticas de ações afirmativas nas instituições públicas estaduais de ensino superior observem exclusivamente critérios socioeconômicos, vedando expressamente a adoção de critérios baseados em raça, etnia ou cor.

2. Registra-se, preliminarmente, que a iniciativa legislativa insere-se formalmente no âmbito da competência do Poder Constituinte decorrente estadual. Todavia, a análise técnica desenvolvida por esta Pasta não se orienta pela conveniência política da proposição, mas pelos seus potenciais impactos jurídicos, institucionais e sociais sobre a efetivação dos direitos humanos, sobre a promoção da igualdade racial e sobre a conformidade da norma proposta com a Constituição Federal, com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro.

3. Nesse sentido, **a presente manifestação dedica-se à análise de mérito constitucional e infraconstitucional da PEC nº 0004/2025, especialmente no que se refere à restrição do conceito de ações afirmativas a critérios exclusivamente socioeconômicos, à vedação explícita de marcadores raciais e étnicos e às implicações dessa opção normativa para o enfrentamento das desigualdades racialmente estruturadas no acesso ao ensino superior.** Examina-se, ainda, o impacto da proposta sobre a autonomia universitária, sobre a política nacional de promoção da igualdade racial e sobre o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no combate ao racismo e à discriminação racial.

ANÁLISE

4. Sob o prisma institucional, ressalta-se que a matéria em análise está diretamente relacionada às competências da Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas (DPA) e da Diretoria de Políticas de Combate e Superação do Racismo (DCR), ambas vinculadas à Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR/MIR), conforme estabelecido nos artigos 20 e 21 do Decreto nº 11.346, de 1º de janeiro de 2023:

"Art. 20. À Diretoria de Políticas de Ações Afirmativas compete:

I - assessorar a Secretaria na execução de programas e projetos de políticas de ações

afirmativas;

II - planejar, monitorar e executar programas e projetos de políticas de ações afirmativas;

III - realizar e apoiar a elaboração de estudos e diagnósticos sobre as desigualdades raciais e étnicas, e de suas interseccionalidades, para a promoção e fortalecimento das ações afirmativas;

IV - desenvolver instrumentos para o monitoramento e a avaliação, elaborar estudos, pesquisas, avaliações e cenários prospectivos das ações afirmativas em prol da igualdade racial e étnica;

V - monitorar acordos de cooperação com órgãos do Governo Federal, entes federativos e outros organismos nacionais e internacionais relacionados às políticas de ações afirmativas; e

VI - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas em suas áreas de competência."

5. Nessa perspectiva, é atribuição institucional do Ministério da Igualdade Racial proceder à análise técnica de proposições legislativas com potencial impacto sobre a efetivação dos direitos humanos, considerando especialmente as vulnerabilidades estruturais que recaem sobre populações negras, indígenas, quilombolas, ciganas, migrantes, trabalhadores rurais e mulheres. Em cumprimento ao dever jurídico de prevenção, enfrentamento e superação do racismo estrutural, incumbe ao MIR posicionar-se sempre que iniciativas legislativas possam produzir efeitos diretos ou indiretos sobre políticas públicas de igualdade racial, ainda que não se apresentem, em sua literalidade, como normas explicitamente discriminatórias.

6. Inicialmente, cumpre salientar que a Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina nº 0004/2025 insere-se formalmente no exercício do poder constituinte decorrente estadual, ao propor alteração no texto constitucional local para disciplinar as políticas de ações afirmativas no âmbito das instituições públicas estaduais de ensino superior. Nesse sentido, não cabe a esta Pasta pronunciar-se sobre a conveniência política da iniciativa legislativa em si, tampouco sobre a legitimidade formal do processo legislativo estadual. A atuação do Ministério da Igualdade Racial limita-se, portanto, à análise dos impactos jurídicos, institucionais e sociais da proposta, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com a Constituição Federal, com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de combate ao racismo e à discriminação racial.

7. A análise técnica parte do entendimento de que normas aparentemente neutras podem produzir efeitos discriminatórios indiretos quando desconsideram desigualdades historicamente consolidadas, notadamente aquelas fundadas no racismo estrutural. No caso da PEC nº 0004/2025, a opção por constitucionalizar a adoção exclusiva de critérios socioeconômicos e, simultaneamente, vedar expressamente a utilização de critérios raciais, é examinada à luz do reconhecimento jurídico de que as desigualdades no acesso ao ensino superior não se explicam apenas por fatores econômicos, mas também por mecanismos autônomos e cumulativos de discriminação racial.

8. Nessa perspectiva, avalia-se se a vedação constitucional ao critério racial configura retrocesso normativo, na medida em que restringe instrumentos de ação afirmativa já reconhecidos como legítimos pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente nos julgamentos da ADPF 186 e da ADC 41. Examina-se, ainda, se tal restrição afronta a interpretação constitucional firmada pela Corte, segundo a qual a igualdade material exige atuação estatal ativa e diferenciada para a superação de desigualdades racialmente estruturadas, não se confundindo com neutralidade formal ou tratamento uniformizante.

9. Além disso, considera-se que a constitucionalização dessa vedação no âmbito estadual pode comprometer a efetividade do princípio da igualdade material, eixo estruturante do Estado Democrático de Direito, ao esvaziar políticas públicas voltadas especificamente ao enfrentamento do racismo estrutural no campo educacional. Tal opção normativa também suscita questionamentos quanto à autonomia universitária, ao alinhamento da política educacional estadual com a política nacional de promoção da igualdade racial e ao cumprimento das obrigações internacionais de direitos humanos incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro com status constitucional.

10. Assim, o presente desenvolvimento delimita o escopo da manifestação técnica como subsídio qualificado à apreciação institucional da PEC nº 0004/2025, à luz dos parâmetros constitucionais, legais e internacionais de proteção dos direitos humanos, reafirmando o papel do Ministério da Igualdade Racial na prevenção de retrocessos normativos e na promoção de políticas públicas orientadas à justiça social, à diversidade, à inclusão e à superação das desigualdades raciais no acesso ao ensino superior.

11. À luz dessas considerações, a atuação do Ministério da Igualdade Racial, por meio da SEPAR

e de suas diretorias finalísticas, restringe-se à análise dos impactos potenciais da proposição sobre a promoção da igualdade racial e dos direitos humanos, sem adentrar a esfera de competências de outros ministérios ou do ente federativo estadual, reafirmando seu papel institucional de zelar pela prevenção de retrocessos e pela consolidação de uma sociedade mais justa, inclusiva e plural.

12. No mesmo sentido, a PEC nº 4/2025 propõe acrescentar o art. 169-A à Constituição do Estado de Santa Catarina, estabelecendo que as políticas de ações afirmativas nas universidades estaduais deverão observar exclusivamente critérios socioeconômicos, vedando expressamente a adoção de critérios baseados em raça, etnia ou cor e condicionando o exercício da autonomia universitária ao cumprimento dessa restrição constitucional. Embora a justificativa da proposição invoque os princípios da igualdade material e da dignidade da pessoa humana, a redação apresentada restringe o conceito constitucional de ações afirmativas, reduzindo-o a uma única dimensão — a socioeconômica — e excluindo deliberadamente o marcador racial, mesmo diante de desigualdades racialmente estruturadas e amplamente comprovadas no acesso ao ensino superior.

13. Conforme amplamente reconhecido pela jurisprudência constitucional brasileira, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 186 (2012) e, posteriormente, a ADC 41, reconheceu de forma inequívoca a constitucionalidade das cotas raciais, consolidando o entendimento de que ações afirmativas constituem discriminação positiva legítima, de que a igualdade constitucional não se resume à neutralidade formal e de que o Estado possui dever ativo e promocional no enfrentamento das desigualdades raciais. Nesse julgamento, operou-se o fenômeno da mutação constitucional, pelo qual, ainda que inexistisse previsão expressa de cotas raciais no texto originário da Constituição, a interpretação sistemática dos princípios constitucionais — especialmente igualdade material, dignidade da pessoa humana e vedação ao racismo — passou a autorizar e exigir políticas de ação afirmativa racial.

14. Portanto, ao vedar explicitamente a adoção de critérios raciais, a PEC catarinense afronta entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, dotado de efeito vinculante e eficácia erga omnes, circunstância que produz relevante insegurança jurídica e potencial tensionamento federativo.

15. Outro ponto central diz respeito à violação direta de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com destaque para a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, recepcionada com status de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição Federal:

“adotar políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância” (art. 5º, §3º, da Constituição Federal).

16. Nesse sentido, ao proibir ações afirmativas baseadas em raça, a PEC nº 4/2025 contraria frontalmente obrigação internacional constitucionalizada, caracterizando não apenas inconstitucionalidade material, mas também descumprimento de dever internacional do Estado brasileiro.

17. A proposta revela-se, ainda, incompatível com a Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), que define ações afirmativas como políticas públicas destinadas a corrigir desigualdades raciais historicamente produzidas, inclusive nos campos da educação e do acesso ao ensino superior. O Estatuto consagra uma lógica promocional e preventiva do direito antidiscriminatório, reconhecendo que não basta ao Estado reagir ao racismo após sua ocorrência, sendo-lhe imposto o dever constitucional de impedir sua reprodução estrutural, inclusive por meio do acesso desigual à educação superior.

18. Do ponto de vista técnico e empírico, a PEC incorre em inequívoco reducionismo analítico, ao pressupor que as desigualdades educacionais podem ser plenamente explicadas por renda ou origem escolar. A literatura acadêmica, os dados institucionais e as experiências acumuladas demonstram que pessoas negras, mesmo inseridas em estratos socioeconômicos equivalentes, enfrentam barreiras adicionais de acesso e permanência; que o racismo opera de forma autônoma e cumulativa, não sendo subsumível à variável renda; e que políticas exclusivamente socioeconômicas não substituem políticas de recorte racial. Assim, a vedação constitucional ao critério racial produz discriminação indireta, ao neutralizar instrumentos reconhecidamente eficazes de correção de desigualdades racializadas.

19. Por fim, merece destaque que a constitucionalização dessa vedação no âmbito estadual restringe indevidamente a autonomia universitária, cria conflito normativo com a Constituição Federal e com tratados internacionais de direitos humanos, pode ensejar controle concentrado de constitucionalidade — inclusive por meio de ADI ou ADPF — e abre margem para discussões de natureza federativa mais ampla, nos termos do art. 34, VII, “b”, da Constituição Federal, em razão de violação a direitos da pessoa humana.

20. Dessa forma, a PEC nº 4/2025, ao pretender excluir o critério racial das políticas de ações afirmativas nas instituições estaduais de ensino superior, representa retrocesso normativo, afronta a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, viola tratados internacionais com status constitucional, enfraquece a política nacional de promoção da igualdade racial e compromete a efetividade do princípio da igualdade material. Trata-se, portanto, de proposição incompatível com o ordenamento constitucional brasileiro, com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado e com as diretrizes estruturantes das políticas de ações afirmativas.

CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, considerando as atribuições institucionais do Ministério da Igualdade Racial e os limites de competência federativa, conclui-se pelo posicionamento **CONTRÁRIO**, por razões de mérito, à Proposta nº 0004/2025, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, uma vez que a iniciativa, embora formalmente inserida na autonomia organizacional do Poder Legislativo estadual, apresenta potencial de produção de efeitos discriminatórios indiretos, decorrentes da adoção de critérios subjetivos de vestimenta e de acesso a espaços públicos institucionais, sem salvaguardas explícitas de não discriminação.

22. Registra-se que a proposição pode gerar **IMPACTO MODERADO, DE NATUREZA POLÍTICA**, na medida em que tende a reforçar padrões simbólicos excludentes e a produzir barreiras à participação cidadã, com especial incidência sobre populações historicamente marginalizadas, tais como pessoas negras, mulheres, povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, bem como indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Tais efeitos se mostram incompatíveis com os princípios constitucionais da igualdade material, da dignidade da pessoa humana e da promoção de uma democracia plural, diversa e inclusiva.

23. Nesse sentido, ainda que não se identifique impacto econômico direto ou afronta formal ao pacto federativo, a medida possui relevância social e simbólica suficiente para demandar manifestação desta Pasta, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a prevenção de retrocessos em matéria de direitos humanos e com o enfrentamento do racismo estrutural e das múltiplas formas de discriminação.

24. É a nota técnica.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

JEFFERSON CRUZ ACÁCIO

Chefe de Divisão

e,

Documento assinado eletronicamente

GABRIEL MARTINS TELES

Chefe de Divisão

De acordo, encaminha-se à Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo - SEPAR e, posteriormente, à Assessoria de Assuntos Parlamentares - ASPAR do Ministério da Igualdade Racial, para as devidas providências.

Documento assinado eletronicamente
VITOR MAURÍCIO DOS SANTOS MATOS
Diretor de Políticas de Ações Afirmativas Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Maurício dos Santos Matos, Diretor(a)**, em 19/12/2025, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Martins Teles, Chefe(a) de Divisão**, em 19/12/2025, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jefferson Cruz Acácio, Chefe(a) de Divisão**, em 19/12/2025, às 15:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **56455330** e o código CRC **8F0E8855**.