

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 3, de 2008, de autoria do Instituto Todos a Bordo – um Convite à Cidadania Plena, que cria a Comissão de Indenização aos Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil (DNAEB) e institui indenização a ser paga aos descendentes de escravos no Brasil.

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

A Comissão analisa a Sugestão (SUG) nº 3, de 2008, que propõe criar a Comissão de Indenização aos Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil (DNAEB), por meio de proposição legislativa de iniciativa do Senado Federal.

Sugerido pelo Instituto Todos a Bordo – um Convite à Cidadania Plena (ITB), o projeto prevê que se conceda reparação econômica de caráter indenizatório para a pessoa que se autodeclarar descendente de negros escravizados e apresentar traços fenotípicos ou documentos comprovadores dessa descendência. Para processar e analisar os pedidos de reparação, a proposta cria uma comissão vinculada ao Ministério da Justiça e determina que os integrantes dela sejam escolhidos e designados pela Presidência da República. Impõe, ainda, que os dois representantes da sociedade civil no colegiado sejam descendentes de negros escravizados.

Entre outras determinações, os dispositivos propostos atribuem à referida comissão a tarefa de provar a improcedência das autodeclarações e de arbitrar o valor da indenização. Prescrevem, ainda, que a indenização – nunca inferior a duzentos mil reais – seja paga em parcela única pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até sessenta dias depois de ser concedida pelo Ministro da Justiça, ressalvada a disponibilidade orçamentária.

O projeto autoriza a Advocacia-Geral da União e as procuradorias jurídicas das autarquias e fundações públicas federais a

celebrarem transação com os descendentes de negros escravizados que tenham ingressado em juízo requerendo indenização por motivo semelhante.

Na justificação, o Instituto Todos a Bordo relata o processo de marginalização dos trabalhadores de ascendência africana após a abolição da escravatura, além de se reportar à discriminação passada e presente, causadora de dor e de humilhação. Ademais, rememora a semelhança do caso dos descendentes de negros africanos escravizados no Brasil, com os de outros grupos sociais vitimados por ações estatais pretéritas. Como exemplo, cita os anistiados políticos e as famílias dos mortos e desaparecidos durante o regime militar, cujo direito a indenização já foi reconhecido pelo Estado.

A SUG nº 3, de 2008, em análise, foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) que, em função da aprovação do Requerimento nº 24, de 2009 – CDH, decidiu pela realização de audiência pública para instruir a matéria. Essa audiência foi realizada no dia 8 de julho de 2009, com a presença de representantes de diferentes setores da sociedade.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDH pronunciar-se acerca da admissibilidade das sugestões legislativas apresentadas por associações da sociedade civil e sobre elas opinar. Ao detalhar essa competência, o Ato nº 1, de 2006, da própria CDH, recomenda que esta Comissão se manifeste a respeito da constitucionalidade, da juridicidade, da regimentalidade e do mérito das sugestões legislativas recebidas.

No que se refere às questões regimentais, informamos que a Sugestão nº 3, de 2008, está instruída pelos documentos pertinentes e guarda total conformidade com as prescrições regimentais, especificamente com o disposto no art. 410 do Regimento e com as exigências do Ato nº 1, de 2006, da CDH.

Quanto aos aspectos constitucionais e jurídicos, importa observar que a sugestão de projeto apresenta uma série de impropriedades que devem ser sanadas.

O exame de constitucionalidade revela iniciativa em desacordo com a disposição do art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição Federal, que reserva ao Presidente da República competência privativa para dispor,

mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Ademais, a previsão de que a Comissão de Indenização aos DNAEB, a ser criada, terá, em sua composição, “dois representantes da sociedade civil que apresentem descendência de negros africanos escravizados no Brasil” também fere o princípio da isonomia, inscrito no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Acrescente-se que, nos arts. 3º, parágrafo único, 5º e 12 do projeto proposto encontram-se comandos direcionados aos Ministérios da Justiça (MJ) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), órgãos integrantes do Poder Executivo, que vão de encontro ao que determina a Constituição Federal. De fato, a Carta Magna estabelece competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal.

Ademais, a sugestão legislativa sob exame erra ao vincular o valor da indenização devida ao valor do salário mínimo, o que configura desrespeito à vedação inscrita no art. 7º, inciso IV, da Carta Magna. Essa indenização, aliás, foi alvo de críticas dos debatedores presentes à audiência pública realizada na CDH.

No que tange ao mérito, não há dúvidas sobre a necessidade de superação das desigualdades sociais e da construção de uma efetiva democracia no País, onde a questão racial não pode ser negligenciada quando se trata de formular estratégias e políticas públicas para o enfrentamento das acentuadas iniquidades que, desde sempre, marcam o Brasil.

É inegável que, por abordar a necessidade de compensar as pessoas pelos males decorrentes da exploração e da violência do escravismo sofridos pelos africanos e pelos seus descendentes, a proposta de projeto é extremamente merecedora de aplausos. Sem dúvidas, é urgente a reparação da memória dos que padeceram a escravidão.

Nesse sentido, julgamos que a proposta merece ser debatida com mais profundidade no Parlamento brasileiro, devendo tramitar nas diferentes comissões temáticas desta Casa, como ação de reconhecimento da necessidade de extirpar de nossa sociedade os mecanismos discriminatórios herdados do período da escravidão – mecanismos que continuam a rebaixar socialmente os descendentes de africanos no Brasil.

Para que a proposta possa tramitar nesta Casa, contudo, é necessário fazer alguns ajustes, com vistas a sanar as impropriedades apresentadas – o que foi feito no projeto de lei que submetemos ao crivo deste colegiado.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **aprovação** da Sugestão nº 3, de 2008, nos termos do seguinte:

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , 2012

Dispõe sobre a criação da Comissão de Indenização aos Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil (DNAEB).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei trata da criação da Comissão de Indenização aos Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil (DNAEB), estabelece definições e determina reparações financeiras nos termos que especifica.

CAPÍTULO I

DA DECLARAÇÃO DA CONDIÇÃO DE DESCENDENTE DE NEGROS AFRICANOS ESCRAVIZADOS NO BRASIL

Art. 2º São declarados Descendentes de Negros Africanos Escravizados no Brasil (DNAEB) aqueles que comprovarem a descendência de negros africanos escravizados no Brasil no período do sistema escravocrata, ou após este período.

§ 1º A comprovação de que trata o art. 1º será aferida pela Comissão de Indenização aos DNAEB, após análise dos documentos apresentados pelo requerente.

§ 2º Os documentos de que trata o § 1º incluirão, no mínimo:

I – requerimento de reconhecimento da condição DNAEB;

II – autodeclaração;

III – apresentação de caracteres fenotípicos semelhantes aos negros escravizados no Brasil;

IV – comprovação de descendência de negros africanos escravizados no Brasil.

§ 3º Na análise dos documentos apresentados nos termos do § 2º, incidirá a inversão do ônus da prova, cabendo à Comissão prevista no § 1º comprovar a não descendência de negros africanos escravizados no Brasil.

CAPÍTULO II

DA COMISSÃO DE INDENIZAÇÃO AOS DESCENDENTES DE NEGROS AFRICANOS ESCRAVIZADOS NO BRASIL

Art. 3º O Poder Executivo fica autorizado a criar a Comissão de Indenização aos DNAEB, com a atribuição de examinar os requerimentos de declaração de descendência de negros africanos escravizados no Brasil.

Art. 4º A Comissão de Indenização aos DNAEB será formada por, no mínimo, nove membros, entre os quais se incluirão os seguintes:

I – um Senador da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal;

II – um Deputado da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados;

III – dois representantes da sociedade civil;

IV – um membro integrante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

V – um representante do Ministério Público Federal;

VI – um membro integrante da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR) ou sua equivalente;

VII – um representante do Ministério da Justiça.

Parágrafo único. A Comissão de Indenização aos DNAEB poderá ser assessorada por funcionários públicos federais, designados pelo Presidente da República, podendo ainda, solicitar o auxílio das Secretarias de Justiça dos Estados, mediante convênio.

Art. 5º Para os fins desta lei, a Comissão poderá realizar diligências, requerer informações e documentos, ouvir testemunhas e emitir pareceres técnicos com o objetivo de instruir os processos e requerimentos, bem como arbitrar, com base nas provas obtidas, o valor das indenizações previstas nesta lei.

CAPÍTULO III

DA REPARAÇÃO FINANCEIRA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO

Art. 6º Aferida a condição de DNAEB, o requerente fará jus à reparação financeira, em prestação única e não acumulável, que correrá à conta do Tesouro Nacional.

Art. 7º A reparação financeira de que trata o art. 6º será estipulada pela Comissão, com base na renda familiar e na expectativa de vida brasileira, nos termos a serem definidos em regulamento.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 8º Os direitos expressos nesta lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.

Art. 9º Comprovada a falsidade das informações que ensejaram a declaração da condição de DNAEB, será o ato respectivo tornado nulo, sendo assegurada a plenitude do direito de defesa

Parágrafo único. Comprovada a falsidade de que trata o *caput* deste artigo, o favorecido deverá ressarcir a Fazenda Nacional o valor recebido indevidamente, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo e penal.

Art. 10. Os recursos necessários ao pagamento das indenizações financeiras terão rubrica própria no Orçamento Geral da União.

Art. 11. Os resultados das análises feitas pela Comissão de Indenização aos DNAEB deverão ser publicados em sítio eletrônico na internet.

Art. 12. Ao declarado DNAEB que se encontre em litígio judicial visando à obtenção de benefício ou indenização é facultado celebrar transação a ser homologada no juízo competente.

Parágrafo único. Para efeito do cumprimento do disposto neste artigo, a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias Jurídicas das autarquias e fundações públicas federais ficam autorizadas a celebrar transação nos processos movidos contra a União ou suas entidades.

Art. 13. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

É sabido que o sistema escravista constituiu a base da economia brasileira entre os séculos XVI e XIX. Nesse período, foram traficados ao Brasil e escravizados cerca de 5,5 milhões de negros africanos.

Esse escravo era tratado como objeto e, como tal, poderia ser vendido, alugado, emprestado, hipotecado como uma mercadoria qualquer. Em sua vida, a violência era elemento constitutivo do sistema escravista, sendo comuns os castigos físicos aos escravos rebeldes.

Entre 1850 e 1888, as leis abolicionistas foram aprovadas com o escopo manifesto de retardar o inevitável fim do sistema escravista e, nesse quadro, os negros foram compulsoriamente alistados para a Guerra do Paraguai. Nela, morreram 90 mil soldados brasileiros, cujos descendentes nunca chegaram a receber indenização.

A Lei Áurea, por sua vez, encerrou o sistema escravista, mas não apresentou nenhuma solução para os escravos recém-libertos, cuja mão de obra estava sendo progressivamente substituída por trabalhadores europeus.

A realidade para essa parcela da população era cruel. Socialmente marginalizados, os descendentes negros de escravos passaram a habitar majoritariamente as periferias dos centros urbanos sem que tivessem assegurados direitos econômicos, sociais e culturais mínimos. A repressão e a violência praticada contra africanos e seus descendentes permanece no atual

estado de desigualdade constatado entre brancos e negros no País. Os negros brasileiros “deixam de auferir lucros que certamente teriam caso o Estado realizasse, após a abolição da Escravidão, sua inserção na sociedade em igualdade de condições com qualquer cidadão”.

Não há como negar: a discriminação pretérita e presente também é causa de dor e humilhação à população negra, dando ensejo, portanto, à reparação pelo dano moral decorrente. Lembremos que outros grupos sociais vitimados por ações estatais pretéritas (vítimas do nazismo, “pracinhas” da 2^a Guerra Mundial e seus dependentes, anistiados políticos, familiares de mortos e desaparecidos durante o regime militar) foram devidamente indenizados. Por que não indenizar também os descendentes de escravos no Brasil?

Importa observar que a escravidão foi qualificada como crime contra a humanidade na Declaração e Programa de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, ocorrida em Durban, África do Sul, em 2001. Importa também observar que os incisos III e IV do art. 3º da Constituição Federal determinam que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse sentido, julgamos oportuno apresentar aos senhores e senhoras Parlamentares esse projeto de lei, esperando contar com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator