

## **PARECER Nº       , DE 2010**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, que *dá nova redação ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal e ao caput do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2006, em tramitação conjunta, que *altera os arts. 159 e 239 da Constituição Federal e acrescenta o art. 227-A ao seu texto, para dispor sobre o Fundo de Promoção da Igualdade Racial*.

RELATORA: Senadora **PATRÍCIA SABOYA**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2003, pretende inserir a redução das desigualdades raciais entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, listados no art. 3º da Lei Maior. Ela também procura dar nova dicção ao art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), afirmando ser objetivo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza viabilizar a todos o acesso a níveis dignos de vida, e não apenas de subsistência, como hoje se prevê. Ademais, busca permitir a aplicação dos recursos do mencionado Fundo nas ações voltadas a superar as desigualdades raciais.

Os autores da proposta, que tem como primeiro signatário o Senador Paulo Paim, pleiteiam a busca de condições dignas de vida para todos os brasileiros, reportando-se particularmente ao caso dos afro-descendentes. Lembram a dimensão das desigualdades raciais existentes no País e alegam que a especificidade do fenômeno “linha de cor” da pobreza reclama ações igualmente específicas.

Por meio de Emenda nº 1-CCJ à PEC em exame, o Senador Álvaro Dias propõe modificar o art. 91 do ADCT, para amparar os servidores concursados que estejam cedidos aos tribunais regionais eleitorais há mais de cinco anos consecutivos.

Inicialmente designado para relatar a matéria, o Senador Eduardo Suplicy opinou pela rejeição dessa emenda, por não ter conexão com a proposta original, e concluiu pela aprovação da PEC, reparando a respectiva ementa a fim de explicitar o objeto da norma em construção. Todavia, antes do exame de seu relatório, de grande valia para a elaboração do presente voto, ressalte-se, a proposição foi devolvida à Secretaria-Geral da Mesa, para atender requerimento de tramitação em conjunto.

A PEC nº 2, de 2006, apensada, visa a criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial, disciplinando o assunto no art. 227-A, a ser acrescido ao texto da Carta Magna. De acordo com a proposta, que dá nova redação aos arts. 159 e 239 da Constituição, o Fundo será financiado com 2% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e 3% da arrecadação relativa às contribuições para o Programa de Integração Social (PIS). Prevê-se, ainda, a imediata instalação de comissão especial mista no Congresso Nacional para elaborar os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria e à alteração do ordenamento jurídico federal com vistas a ampliar o acesso à educação profissional.

Na justificação da proposta, alegam os autores – também liderados pelo Senador Paulo Paim – que a criação desse Fundo colocará nas mãos do Poder Executivo o aporte financeiro necessário para a promoção de políticas afirmativas voltadas à população negra no País.

## **II – ANÁLISE**

À luz do disposto no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão emitir parecer acerca da admissibilidade e do mérito das propostas de emenda à Constituição em exame, ambas de idêntica numeração, embora de datas diferentes.

Observamos, de início, não haver impeditivo constitucional para a apreciação das duas PECs, por sua consonância com o disposto no art. 60 da Lei Maior: elas estão subscritas por mais de um terço dos membros do Senado Federal, não afrontam cláusulas pétreas, nem contêm matéria já apreciada na legislatura em curso. Resta configurada, portanto, sua admissibilidade.

Quanto ao mérito, notamos que as propostas são complementares: a PEC de 2003, de cunho marcadamente político, aponta a necessidade de combater as desigualdades raciais e prevê a alocação de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para as iniciativas com tal fim; a de 2006, de conteúdo mais operacional, cria um fundo específico de promoção da igualdade racial e dispõe sobre o seu financiamento.

Trata-se de medidas que se insurgem contra as profundas desigualdades raciais existentes no País há séculos, visto que a escravidão dos negros e o extermínio dos índios do passado hoje se atualizam sob a forma do preconceito e da discriminação. Daí advém a iniquidade materializada pela escassa presença desses grupos nos postos de comando, cargos eletivos, empregos de destaque e cursos superiores e pela sobre-representação, mormente dos negros, nas penitenciárias e nas colocações de pouco ou nenhum prestígio, baixos salários e alta rotatividade.

Ora, sob o prisma jurídico-constitucional, inexistente vício na adoção das medidas propostas, que visam a reduzir as desigualdades raciais, promovendo efetiva igualdade entre as raças. Longe de constituírem discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais ou afronta ao princípio da isonomia, que impede favoritismos ou perseguições, as propostas dão mais concretude à Lei Maior, que repudia o racismo. Concorrem, por conseguinte, para a construção de uma sociedade mais livre, justa e fraterna e para a promoção do bem de todos.

Ressaltamos, por oportuno, que as propostas encontram respaldo na Convenção Internacional Sobre Todas as Formas de Discriminação Racial, documento que o Brasil ratificou, comprometendo-se a adotar uma política de eliminação da discriminação racial e de promoção do entendimento, da tolerância e da amizade entre nações e

grupos raciais e étnicos. Nos termos da Convenção, não serão consideradas discriminatórias as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para o igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais.

Por esse motivo, parece aconselhável ampliar a abrangência da PEC nº 2, de 2006, que se reporta exclusivamente aos afro-brasileiros, esquecendo-se dos indígenas, grupo também formador da nossa cultura e igualmente discriminado e vulnerável do ponto de vista social.

Ademais, deve-se ajustar a escrita do texto que se pretende introduzir na Carta Política brasileira às disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração das leis. Primeiro, conforme manda seu art. 12, III, *d*, faz-se necessário sinalizar as modificações efetuadas pela PEC nº 2, de 2003, acrescentando-lhes a sigla “NR”, indicadora de nova redação.

Em seguida, como determina seu art. 5º, importa fazer com que a ementa da proposta explicita o conteúdo nela veiculado de forma resumida. Depois, em observância à ordem lógica prescrita pelo art. 11, deve-se promover localização mais apropriada para a norma criadora do Fundo de Igualdade Racial, que a PEC nº 2, de 2006, faz inserir no capítulo dedicado à família, à criança, ao adolescente e ao idoso, ao designá-la art. 227-A.

Seguindo também a ordem lógica e em consonância com o art. 3º, III, da citada lei complementar, impõe-se deslocar – para o ADCT – o teor do art. 3º da PEC nº 2, de 2006, que determina a instalação imediata de comissão especial mista, por se reportar a medida de caráter transitório.

Parece-nos conveniente, ainda, fundir as duas propostas sob exame, motivo por que apresentamos um substitutivo ao final deste relatório. O texto ora sugerido incorpora todos os aprimoramentos já assinalados, tenta imprimir o máximo de clareza ao corpo normativo da futura emenda constitucional e procura ajustar a proposta de repartição de receitas tributárias feita pela PEC nº 2, de 2006, ao cenário construído após a aprovação das Emendas Constitucionais nºs 55 e 56, de 2007. Desse

modo, o substitutivo não inviabiliza que se transfira ao Fundo de Participação dos Municípios o percentual que deve ser entregue até o dia 10 de dezembro de cada ano.

Além disso, por razões regimentais, exhibe o número da proposta mais antiga (a PEC nº 2, de 2003), aprovando-a, e rejeita formalmente a de 2006, embora tenha assimilado todo o seu conteúdo. Não acolhe, entretanto, o teor da Emenda nº 1-CCJ, que visa proteger os servidores requisitados, matéria estranha ao objeto de que tratam as propostas sob análise.

### **III – VOTO**

Em face dos argumentos já expendidos, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos do substitutivo a seguir, e opinamos pela rejeição da Emenda nº 1-CCJ e da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2006.

#### **EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2003**

Altera os arts. 3º, 159 e 239 da Constituição Federal e o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e acrescenta o art. 215-A à Constituição Federal e o art. 26-A ao ADCT, para dispor sobre a redução das desigualdades raciais e criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 3º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** .....

.....

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, raciais e regionais;

.....”(NR)

**Art. 2º** O art. 159 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 159.**.....

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e nove por cento na seguinte forma:

.....

e) um por cento para o Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

.....”(NR)

**Art. 3º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 215-A:

“**Art. 215-A.** É instituído o Fundo de Promoção da Igualdade Racial, com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social de afro-brasileiros e indígenas, por meio de políticas públicas nas diversas áreas, com ênfase para a habitação, educação e formação profissional.

§ 1º O Fundo a que alude o *caput* será composto com os recursos referidos na alínea *e* do inciso I do art. 159, no inciso II do

§ 1º do art. 239, além daqueles oriundos de outras fontes previstas em lei.

§ 2º O Fundo previsto neste artigo contará com conselho consultivo e de acompanhamento formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

§ 3º A lei regulará a organização do Fundo, a distribuição de seus recursos, bem como disporá sobre sua fiscalização, seu controle e sobre a organização do conselho mencionado no § 2º.”

**Art. 4º** O art. 239 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 239.** .....

§ 1º Dos recursos mencionados no *caput*, serão destinados, pelo menos:

I – quarenta por cento para financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor;

II – três por cento para o Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

.....”(NR)

**Art. 5º** O art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 79.** É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de vida, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar, superação das desigualdades raciais e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida.

*Parágrafo único.* O Fundo de que trata o *caput* será regulado por lei complementar e terá conselho consultivo e de acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.” (NR)

**Art. 6º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 26-A:

“**Art. 26-A.** Será instalada comissão mista no Congresso Nacional para elaborar os projetos de lei necessários à regulamentação do art. 215-A e à alteração na legislação federal visando ampliar o acesso à educação profissional.

*Parágrafo único.* A comissão referida no *caput* terá o prazo de cento e oitenta dias, a contar da publicação desta Emenda Constitucional, para realizar sua missão institucional.”

**Art. 7º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, ficando adiada até o dia 1º de janeiro do ano subsequente a eficácia do disposto nos arts. 2º, 3º, 4º e 6º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora