



SENADO FEDERAL

PARÊCER

Nº 51, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, tendo como primeiro signatário o Senador Paulo Paim, 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.

RELATOR: Senador VITAL DO RÊGO

I – RELATÓRIO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) analisa a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2003, que altera o art. 3º da Constituição Federal para incluir entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades raciais. Também altera o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para permitir a utilização do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em ações suplementares de superação das desigualdades raciais.

De acordo com seus autores, cujo primeiro signatário é o Senador Paulo Paim, não obstante uma significativa divulgação de estudos realizados por institutos e entidades idôneas, indicando a dimensão das desigualdades de natureza racial que vitimam os brasileiros afrodescendentes, não foi incluída na Constituição Federal, nem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a obrigatoriedade da implementação de políticas de superação dessas desigualdades. Assim, *deve-se buscar para os brasileiros, incluindo os afrodescendentes, condições dignas de vida, mais do que apenas de*

“*subsistência*”. Os autores lembram, ainda, que a dimensão das desigualdades raciais existentes no País e as especificidades do fenômeno “linha de cor” da pobreza reclamam ações específicas.

A proposta foi distribuída à CCJ, primeiramente com tramitação autônoma, tendo sido, em 2008, apensada à PEC nº 2, de 2006. Em 2010, foi arquivada, mas logo desarquivada por força da aprovação do Requerimento nº 167, de 2011. Após aprovação do Requerimento nº 592, de 2012, voltou a tramitar em conjunto, o que foi revertido neste ano, após aprovação do Requerimento nº 162, de 2013. A presente matéria volta, assim, a ter tramitação autônoma.

Logo após sua apresentação nesta Casa, em 2003, a proposição recebeu uma emenda de autoria do Senador Alvaro Dias, que busca acrescentar à PEC nº 2, de 2003, uma modificação ao art. 91 do ADCT, com o objetivo de amparar os servidores concursados cedidos aos Tribunais Regionais Eleitorais há mais de cinco anos consecutivos.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ emitir parecer acerca da admissibilidade e do mérito das propostas de emenda à Constituição, conforme estabelece o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Está, portanto, regimentalmente correta a análise da proposição por este colegiado.

No que respeita à Lei Maior, nos termos do que dispõe o art. 60 da Carta Magna, não se identifica qualquer impeditivo à apreciação da proposta nesta Casa. Segundo esse dispositivo, a Constituição poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I, do *caput*) e não pretende abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; ou os direitos e garantias individuais (§ 4º e seus incisos).

No mérito, importa observar que a PEC nº 2, de 2003, vai ao encontro da Convenção Internacional Sobre Todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas (ONU), cujas

recomendações se baseiam em princípios de dignidade e igualdade inerentes a todos os seres humanos.

As alterações propostas em nossa Carta Magna, inclusive, são um passo a mais nas conquistas recentes da população negra do País, brindada com a edição do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 – um efetivo instrumento de afirmação de direitos sociais, políticos, econômicos e culturais da população negra brasileira. O Estatuto, diga-se, criou as condições para a promoção da igualdade, que são, agora, complementadas pela possibilidade de utilização de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para ações direcionadas à superação das desigualdades raciais.

Devemos observar, contudo, que no tocante à observância da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, é imperioso efetuar alguns reparos na PEC nº 2, de 2003: (i) incluir, na ementa, o objetivo da Emenda à Constituição; (ii) incluir os pontilhados após o texto do inciso III modificado; (iii) alterar a redação do *caput* do art. 179 para imprimir-lhe maior clareza; e (iv) apor o termo “NR” – exigido para indicar alterações na redação original do dispositivo –, ao final dos dispositivos alterados.

No que respeita à emenda apresentada pelo Senador Alvaro Dias, cujo tema é a proteção aos servidores concursados e requisitados nos Tribunais Regionais Eleitorais, entendemos que não guarda pertinência com o tema tratado na proposta de emenda à Constituição que ora analisamos e, por essa razão, não deve prosperar.

III – VOTO

Em face exposto, somos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, com a rejeição da emenda a ela apresentada, e com a inclusão das seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, a seguinte redação:

“Dá nova redação ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal e ao *caput* do art. 79 das Disposições Constitucionais Transitórias para neles incluir a menção às desigualdades raciais.”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 3º

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

.....” (NR)

EMENDA Nº 3 – CCJ

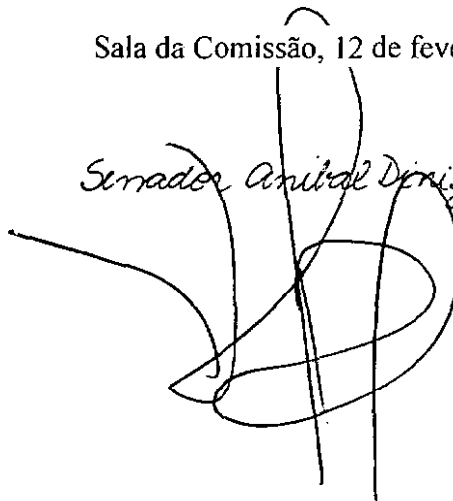
Dê-se ao art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 79. É instituído, por prazo indeterminado, 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.

.....” (NR)

Sala da Comissão, 12 de fevereiro de 2014.

*Senador Aníbal Diniz, Vice-Presidente no exercício da
Presidência.*

 , Relator

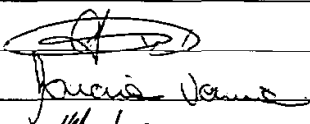
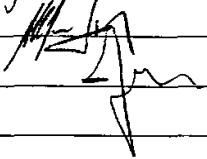
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, de 2003

ASSINAM O PARECER, NA 2ª REUNIÃO, DE 12/02/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
PRESIDENTE: em exercício: Senador Anibal Diniz. Vice-Presidente da CCJ.
RELATOR: Senador Vital do Rêgo

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)	
José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lídice da Mata (PSB)
Pedro Taques (PDT)	3. Jorge Viana (PT)
Anibal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antonio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Eduardo Lopes (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT)
Eduardo Suplicy (PT)	9. Wellington Dias (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. Ricardo Ferraço (PMDB)
VAGO	4. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, de 2003

ASSINAM O PARECER, NA 2ª REUNIÃO, DE 12/02/2014, COMPLETANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS)

ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2003 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 12/02/2014, COMPLETANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1- Senador Casildo Maldaner

2- Senadora Lúcia Vânia

3- Senador Cyro Miranda

4- Eduardo Lopes

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

.....

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

.....

TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Vide Emenda Constitucional nº 67, de 2010)

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

.....

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

.....

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **EDUARDO SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2003. De autoria do Senador Paulo Paim e outros Senhores Senadores, a proposição *dá nova redação ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal e ao caput do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*.

O art. 1º da proposta oferece nova redação ao inciso III do art. 3º da Carta Magna, de forma a incluir a redução das desigualdades raciais entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Seu art. 2º postula a alteração do texto do *caput* do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a finalidade de substituir a expressão “níveis dignos de subsistência” por “níveis dignos de vida” e inserir a superação das desigualdades raciais entre os itens em que podem ser aplicados os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Seu art. 3º, por fim, institui a vigência da proposta a partir da data de sua publicação.

Em sua justificação, os autores da proposta defendem a implantação de políticas especificamente direcionadas para a superação das desigualdades raciais, a serem executadas em conjunto com as iniciativas de caráter universal, uma vez que “a ‘linha de cor’ da pobreza é um fenômeno específico que reclama ações igualmente específicas”.

Pretendem, ademais, a permuta da expressão “níveis dignos de subsistência” por “níveis dignos de vida” com o argumento de que se devem buscar garantir para os brasileiros, incluídos os afro-descendentes, condições dignas de vida e não apenas de subsistência.

II – ANÁLISE

Diferentemente dos países em que o racismo foi abertamente declarado mediante norma jurídica, no Brasil a discriminação contra os negros é feita principalmente por meio de práticas culturais discriminadoras que não se aceitam como discriminação. Conquanto não sejam escassos os episódios de discriminação direta dos afro-descendentes, predominam as formas veladas de racismo, sob a capa de práticas aparentemente neutras.

Os dados estatísticos, contudo, não deixam dúvidas sobre a existência de racismo no País. De acordo com eles, sabe-se que, em todas as regiões brasileiras, a remuneração do trabalhador negro é em média cerca de metade da auferida pelo trabalhador branco.

Indicadores de renda pesquisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2001 mostram que, entre negros e brancos ocupados que possuem idêntico número de anos de estudos, os primeiros recebem rendimentos sempre inferiores aos dos segundos. A comparação dos rendimentos-hora mostra que a diferença é favorável ao trabalhador branco desde o grupo que possui no máximo quatro anos de estudos até o de mais de doze anos de estudos e que o diferencial torna-se maior à proporção que aumenta a escolaridade (Mário Theodoro e Luciana Jaccoud. *Raça e educação: os limites das políticas universalistas*. Em: *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: MEC/BID/UNESCO, 2005, pp. 109 e 110).

No âmbito da educação, os números são igualmente inaceitáveis. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2002, no universo da população com sete ou mais anos, encontravam-se, no contingente de pessoas com quinze ou mais anos, 17,3% de negros analfabetos e 7,5% de não-negros. Além disso, entre os negros e os não-negros, respectivamente, 3,8% contra 2,3% estavam fora da escola, no contingente de pessoas com idades entre sete e catorze anos; entre os de quinze ou mais anos, 33,8% contra 51,6% possuíam o primeiro grau completo; ainda entre os de quinze ou mais anos, 17,4% contra 33,0% tinham o segundo grau completo; no mesmo grupo de idade, 4,1% contra 14,5% freqüentavam o curso superior (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: 2005, p. 108).

Diferença significativa existe, também, no indicador de distorção idade-série do ensino fundamental, que em 2001 apontava o índice de 25% para os estudantes brancos e 45% para os negros (Theodoro e Jaccoud, p.107). Esses autores referem-se à série histórica elaborada pelo Ipea para grande parte do século XX que identificou a constante defasagem de dois anos na média de estudos de brancos e negros, apesar do aumento generalizado da média de anos de estudos ocorrido no decurso daquele século. Ou seja, no decorrer do século XX, todos lograram aumentar a média de anos de estudos, mantida sempre a vantagem de dois anos em favor dos brancos.

Os diferenciais dos indicadores para negros e brancos repetem-se em outros setores da vida social, como saúde, mortalidade, habitação, pobreza e indigência. Contudo, a especial relevância das diferenças entre os indicadores de tais contingentes da sociedade brasileira na educação reside no fato de que, em decorrência da relação entre escolaridade e renda, a situação de desvantagem a que são submetidos os afro-descendentes na esfera educacional contribui significativamente para a perpetuação da desigualdade entre brancos e negros.

Em boa hora, pois, a proposta em exame pretende incluir a redução das desigualdades raciais entre os objetivos fundamentais da República brasileira, bem como inserir a superação de tais desigualdades no rol dos itens em que os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza podem ser aplicados. Parece-nos oportuno, igualmente, determinar que esse fundo possui o objetivo de propiciar “níveis dignos de vida” e não “níveis dignos de subsistência”, tal como ora registra o art. 79 do ADCT.

Certamente, muito se deverá fazer para superar a situação de inferioridade em que o negro tem sido colocado no País, sobretudo no plano simbólico, em virtude da forma dissimulada como o preconceito e a discriminação contra os afro-descendentes enraizaram-se na cultura brasileira. Não há dúvida, contudo, de que as determinações contidas na proposta em análise contribuirão de forma significativa para a adoção de medidas que concorram para a superação das desigualdades raciais e da discriminação contra os negros brasileiros.

À proposição em análise foi apresentada a Emenda nº 1 – CCJ. De autoria do Senador Álvaro Dias, a emenda propõe seja acrescentado ao art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias um parágrafo único, a fim de determinar que o disposto naquele dispositivo se aplica aos servidores concursados e requisitados de seus órgãos de origem que se encontrem há mais de cinco anos consecutivos em exercício nos tribunais regionais eleitorais.

O art. 91 do ADCT não trata de servidores, mas de tributos e, demais, já possui quatro parágrafos. Cremos, então, que a emenda não se refere ao dispositivo correto.

Em qualquer hipótese, a emenda deve ser apreciada em conformidade com as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme estabelece o parágrafo único do art. 59 da Carta Magna. A referida norma jurídica prevê no inciso I do art. 7º que, excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto. Assim, em razão de a matéria da emenda ser estranha ao objeto de que cuida a PEC em exame, somos de opinião que a emenda deve ser rejeitada.

Além disso, a aludida lei complementar, em seu art. 5º, manda a ementa explicitar de modo conciso o objeto da lei. Por isso, julgamos que a ementa da proposição em análise deve registrar resumidamente o conteúdo

das alterações dos dispositivos da Constituição a que a proposição se refere. A modificação da ementa é sugerida por nós mediante emenda oferecida ao fim do presente parecer.

III – VOTO

A proposta em exame é jurídica e não aborda matéria incluída entre as cláusulas pétreas da Carta Magna. Ademais, está redigida de acordo com a adequada técnica legislativa, exceto no que se refere a sua ementa. No mérito, apresenta relevante contribuição para a superação das desigualdades raciais existentes no País. Por isso, opinamos pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, com a emenda a seguir.


EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, a seguinte redação:

“Dá nova redação ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal e ao *caput* do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para introduzir a redução das desigualdades raciais entre os objetivos da República e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”.

Sala das Sessões,

; Presidente

 , Relator

RELATÓRIO

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, ressaltou-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)

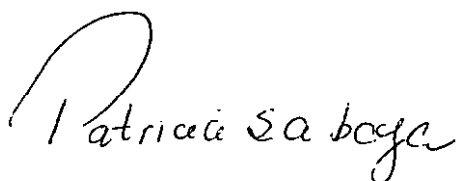
Art. 6º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 26-A:

“**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

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **VITAL DO REGO**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) analisa as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2003, e nº 2, de 2006, apensadas por força da aprovação do Requerimento nº 592, de 2012.

A primeira proposição trata de alterar o art. 3º da Constituição Federal para incluir entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades raciais (inciso III). Também altera o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para permitir a utilização do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em ações suplementares de superação das desigualdades raciais.

Os autores da proposta, cujo primeiro signatário é o Senador Paulo Paim, lembram, em sua justificação, que, não obstante a ampla divulgação de estudos realizados por institutos e entidades idôneas, indicando a dimensão das desigualdades de natureza racial que vitimam os brasileiros afrodescendentes, a obrigatoriedade da implementação de políticas de superação dessas desigualdades não foi prevista na Constituição Federal nem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Assim, deve-se buscar para os brasileiros, incluindo os afrodescendentes, condições dignas de vida, mais do que apenas de “subsistência”.

Os autores lembram, ainda, que a dimensão das desigualdades raciais existentes no País e as especificidades do fenômeno “linha de cor” da pobreza reclamam ações específicas.

A segunda proposição – PEC nº 2, de 2006 – cria o Fundo de Promoção da Igualdade Racial por meio do acréscimo do art. 227-A ao Capítulo VII (Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso). O Fundo tem como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos afro-brasileiros, principalmente em

políticas voltadas à habitação, educação e formação profissional dos mesmos, sem prejuízo de investimentos em outras áreas.

O Fundo de Promoção da Igualdade Racial, de acordo com a proposta, será formado pelos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, além de outras fontes previstas em lei. Ademais, o Fundo terá conselho consultivo e de acompanhamento, formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

Conforme o art. 3º da proposição, o Congresso Nacional instalará comissão especial mista, destinada a elaborar os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria e promover alteração na legislação federal para tornar mais amplo o acesso à educação profissional.

Para viabilizar o Fundo, a referida PEC altera os arts. 159 e 239 da Constituição Federal e acrescenta o art. 227-A a seu texto. Com a alteração do art. 159, busca modificar o inciso I para aumentar o percentual do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, o qual passaria, dos atuais quarenta e oito por cento, para quarenta e nove por cento. Paralelamente, acrescenta alínea ao referido inciso para destinar dois por cento dos recursos para o Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

No tocante à alteração do art. 239, modifica seu § 1º para subdividi-lo em incisos e destinar ao Fundo de Promoção da Igualdade Racial três por cento da arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Os autores da PEC nº 2, de 2006, cujo primeiro signatário é igualmente o Senador Paulo Paim, lembram que a relação entre raças na sociedade brasileira tem representado um desafio histórico. E complementa: “na prática, o que se busca como questão essencial é propiciar que todo o cidadão, independente de sua raça ou cor, possa ter igualdade de condições na empreitada de crescimento individual”.

Assim, argumenta que a criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial poderá contribuir definitivamente com a criação de políticas afirmativas de inserção do negro na sociedade concedendo-lhe igualdade de condições em relação a qualquer outra raça.

As propostas foram distribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, primeiramente com tramitação autônoma, tendo sido depois apensadas em 2008. Ao final da 53ª Legislatura, em 2010, as propostas foram arquivadas, mas logo desarquivadas por força da aprovação do Requerimento nº 167, de 2011. Finalmente, após aprovação do Requerimento nº 592, de 2012, as propostas voltaram a tramitar em conjunto.

Importa observar que, no prazo regimental, ainda em 2003, o Senador Alvaro Dias ofereceu a Emenda nº 1 – CCJ para incluir na PEC nº 2, de 2003, uma modificação no art. 91 do ADCT, destinada a amparar os servidores concursados cedidos aos Tribunais Regionais Eleitorais há mais de cinco anos consecutivos.

II – ANÁLISE

Primeiramente, lembramos que compete a este colegiado emitir parecer acerca da admissibilidade e do mérito das propostas de emenda à Constituição, conforme estabelece o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Também, é importante registrar que não foi identificado impeditivo constitucional para a apreciação das duas Propostas de Emenda à Constituição. As proposições estão de acordo com o disposto no art. 60 da Carta Magna, segundo o qual a Constituição poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I do *caput*), e não pretendem abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; ou os direitos e garantias individuais (§ 4º e seus incisos).

As propostas analisadas tratam da mesma matéria e são, na verdade, complementares: uma traz para a Constituição o cuidado com o combate às desigualdades raciais – ao incluir a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – e a outra cria efetivamente o Fundo da Igualdade Racial. Ambas têm, assim, foco na promoção da igualdade racial.

As PECs sob análise vão ao encontro da Convenção Internacional Sobre Todas as Formas de Discriminação Racial – Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) que se baseia em princípios de dignidade e igualdade inerentes a todos os seres humanos. Nela, todos os Estados-membros se comprometem a tomar medidas separadas e conjuntas, para a consecução de um dos propósitos da ONU, qual seja o de promover e encorajar o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião.

As alterações propostas são, inclusive, um passo a mais nas conquistas recentes da população negra do País, brindada com a edição do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 – um efetivo instrumento de afirmação de direitos sociais, políticos, econômicos e culturais da população negra brasileira. O Estatuto, diga-se, introduziu no meio jurídico brasileiro as possibilidades para a promoção da igualdade racial no mundo do trabalho, no mundo do empreendimento, no mundo das comunicações. Criou as condições para a promoção da igualdade, ora complementadas pela proposta de criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial em nossa Carta Magna, possibilitando a utilização de recursos específicos no processo de superação das desigualdades raciais.

Assim, entendemos que as duas propostas são válidas, constitucionais, jurídicas e regimentais e devem ser fundidas em uma só. Por essa razão, concluímos esse relatório com a apresentação de substitutivo que, ademais de incorporar as alterações propostas nas duas PECs, busca aprimorar a técnica legislativa, obedecendo aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Com relação à Emenda nº 1 – CCJ, anteriormente oferecida à PEC nº 2, de 2003, não é possível acolhê-la, pois contém matéria estranha ao objeto de que tratam as propostas sob análise.

Por razões regimentais, optamos pela proposta mais antiga – a PEC nº 2, de 2003 –, embora o substitutivo apresentado incorpore o texto da mais recente – a PEC nº 2, de 2006.

Finalmente, para uniformizar os termos da proposta com a nomenclatura utilizada no Estatuto da Igualdade Racial, substituímos a expressão “afro-brasileiro” por “população negra”.

III – VOTO

Em face exposto, somos pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2006, e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, rejeitada a Emenda nº 1 – CCJ a ela apresentada, nos termos da seguinte:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2003

Altera o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os arts. 3º, 159 e 239 da Constituição Federal, acrescentando os arts. 227-A e 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 Os arts. 3º, 159 e 239 da Constituição Federal passam 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. 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. 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. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 227-A:

“Art. 227-A. É instituído o Fundo de Promoção da Igualdade Racial, com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra brasileira, por meio de políticas públicas nas diversas áreas, com ênfase em habitação, educação e formação profissional.

§ 1º O Fundo Promoção da Igualdade Racial será composto com os recursos referidos na alínea *e* do inciso I do art. 159 e no inciso II do § 1º do art. 239, além daqueles oriundos de outras fontes previstas em lei.

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

Art. 3º O art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 79.** É instituído, por prazo indeterminado, 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)

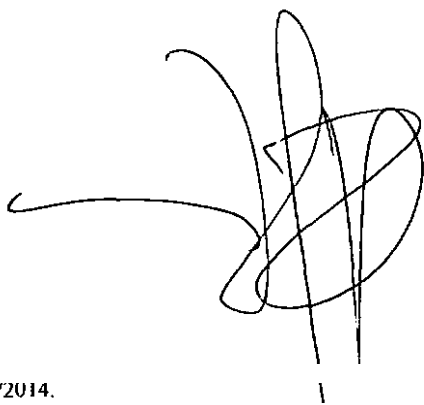
Art. 4º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 26-A:

“**Art. 26-A.** Será instalada comissão mista no Congresso Nacional para elaborar os projetos de lei necessários à regulamentação do art. 227-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. 5º 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 no art. 1º.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

Publicado no DSF, de 18/2/2014.

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS:10375/2014